



UNIVERSITA' DI PISA

Dipartimento di Giurisprudenza
Corso di Laurea Magistrale in Giurisprudenza

Tesi di Laurea:

I Sistemi di Garanzia dei Depositanti

Il Candidato
Rossella Corrado

Il Relatore
Prof.ssa Elisabetta Bani

Anno Accademico 2014/2015

Indice

INTRODUZIONE.....	3
-------------------	---

CAPITOLO I – EVOLUZIONE STORICA E NORMATIVA DELLA GARANZIA DEI DEPOSITI

1. Dalla garanzia dei sistemi “pubblici” alle novità dei primi anni '90.....	5
2. La direttiva 1994/19/CE e il decreto legislativo 659/1996.....	7

CAPITOLO II – LA DIRETTIVA 2009/14/UE E LA SEZIONE IV DEL TESTO UNICO BANCARIO

1. Dalla crisi degli anni 2000 alla direttiva 2009/14/UE.....	13
2. Il Titolo IV, Sezione IV - Articoli 96-96quater - Testo Unico Bancario. I Soggetti aderenti e natura dei sistemi di garanzia.....	15
3. Interventi.....	17
4. Poteri della Banca d'Italia.....	20
5. Esclusione.....	21

CAPITOLO III – IL FONDO INTERBANCARIO DI TUTELA DEI DEPOSITANTI

1. Le originarie caratteristiche istituzionali e funzionali.....	25
2. La prima modifica al Fondo Interbancario di Tutela dei Depositanti.....	27
3. La seconda modifica al Fondo Interbancario di Tutela dei Depositanti. Il quadro attuale e il suo Statuto.....	29
4. Interventi del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositanti dal 1987 ad oggi.....	35
5. Il Fondo di Garanzia del Credito Cooperativo.....	39

CAPITOLO IV – STRUMENTI A TUTELA DEI DEPOSITI ALL'ESTERO

1. Gli strumenti a tutela dei depositi negli Usa.....	43
2. Gli strumenti a tutela dei depositi in Spagna.....	52
3. Gli strumenti a tutela dei depositi in Irlanda.....	58
4. Gli strumenti a tutela dei depositi in Francia.....	60
5. Gli strumenti a tutela dei depositi in Germania.....	64
6. Gli strumenti a tutela dei depositi in Gran Bretagna.....	68

CAPITOLO V – LA DIRETTIVA 2014/49/UE

1. Dalla COM(2010)368 alla direttiva 2014/49/UE.....	72
--	----

2. La direttiva 2014/49/UE.....	74
3. Il percorso nazionale per il recepimento della direttiva.....	83
CONCLUSIONI.....	87
BIBLIOGRAFIA.....	90
LISTA DEI SITI CONSULTATI.....	93
RINGRAZIAMENTI.....	94

INTRODUZIONE

Negli ultimi anni si è sentito molto parlare delle crisi bancarie e delle misure adottate dalle Autorità per porre rimedio al dissesto di questi intermediari. Non sempre le banche riescono a superare una crisi ed è soprattutto in tale situazione che bisogna intervenire a tutela dei depositanti. La presenza di sistemi di garanzia consente di evitare le conseguenze di carattere sistemico della crisi di un intermediario bancario. La garanzia del rimborso dei depositanti contribuisce a mantenere la fiducia evitando che una situazione di difficoltà possa tramutarsi in insolvenza a causa della corsa al ritiro dei depositi.

L'obiettivo del mio elaborato è cercare di capire come negli anni si sono evolute le misure intraprese per tutelare i depositi. Partendo dagli albori dei sistemi di garanzia pubblici degli anni '70 del secolo scorso, fino ad arrivare ai moderni sistemi che vanno tuttora evolvendosi.

Inoltre per fornire uno sguardo d'insieme e una lente di ingrandimento sul mondo ho messo in atto una comparazione tra le linee di intervento adottate all'estero concentrandomi, nello specifico, sugli Stati Uniti e su determinati Paesi europei. Ho infatti studiato il contesto spagnolo, irlandese, francese, tedesco e del Regno Unito, poiché ogni Paese ha una propria caratteristica riguardo al sistema di tutela dei depositanti che lo differenzia dagli altri e che ci fornisce punti di vista alternativi e in alcuni casi esempi più efficienti rispetto al nostro. Nel primo capitolo affronto l'evoluzione normativa e storica

dei DGS, e analizzo la prima direttiva in materia di garanzia dei depositi; nel secondo capitolo analizzo la direttiva 2009/14/UE che ha apportato modifiche rilevanti, soprattutto al Testo Unico Bancario. Tali modifiche vengono approfondite nella seconda parte del suddetto capitolo. Il terzo capitolo è quasi interamente dedicato al Fondo Interbancario di Tutela dei Depositanti, in particolare alle sue origini, al suo funzionamento e alle modifiche del suo Statuto. Alla fine del capitolo viene anche affrontato il tema del sistema di garanzia dei depositanti del Credito Cooperativo. Il quarto capitolo vede invece un *excursus* sulle esperienze di alcuni Stati esteri nella materia del mio studio; infine, l'ultimo capitolo è dedicato alla recente direttiva 2014/49/UE. All'interno del capitolo ho cercato di riportare le ultime novità e le possibili conseguenze della suddetta direttiva sugli organismi preposti alla tutela dei depositanti in Italia.

CAPITOLO I

EVOLUZIONE STORICA E NORMATIVA DELLA GARANZIA DEI DEPOSITI

Sommario: 1. Dalla garanzia dei sistemi “pubblici” alle novità dei primi anni '90.
2. La direttiva 1994/19/CE e il decreto legislativo 659/1996.

1. Dalla garanzia dei sistemi “pubblici” alle novità dei primi anni '90

Fino al 1987 in Italia, la garanzia dei depositi era in mano pubblica grazie al decreto del Ministro del Tesoro 27/9/1974¹. Il decreto autorizzava la Banca d'Italia a concedere anticipazioni dell'1% a favore di banche che intervenivano a tutela dei depositanti di aziende sottoposte a liquidazione coatta amministrativa che si trovavano a dover limitare le perdite che derivavano dallo stesso intervento.

Lo strumento, concepito inizialmente a favore delle banche che, in seguito al rimborso dei depositi, si surrogano ai depositanti diventando creditrici della procedura di liquidazione, divenne più in là non solo un mezzo di tutela dei depositanti ma un mezzo per tutelare interessi più grandi, come la possibilità di rendersi cessionaria del complesso delle attività e passività dell'azienda in crisi, dando la possibilità di preservare l'impresa e il valore di avviamento².

1. Detto decreto Sindona, emanato lo stesso giorno della liquidazione coatta della Banca Privata Italiana. Sul punto si veda A. Antonucci, Giuffrè 2012.

2. G. Boccuzzi, La crisi dell'impresa bancaria, Giuffrè Editore, 1998, pag. 417.

Vi era un acceso dibattito sul tema del passaggio da un sistema di intervento di tipo pubblicistico ad uno privato. Si premeva su una maggiore responsabilizzazione in materia bancaria, in più non erano secondari gli impulsi che arrivavano dall'estero e con essi le esperienze positive degli Stati che già disponevano di un sistema privato di tutela dei depositi. Tanto che queste spinte portarono come primo risultato alla costituzione nel 1987 del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi³.

L'art. 96, Titolo IV, Sezione IV del Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia costituisce il primo intervento legislativo in materia di garanzia dei depositi. Tale Sezione fu inserita dall'articolo 2 del d.lgs. numero 659 del 1996.

In esso si affermava che “la Banca d'Italia emana istruzioni per il coordinamento dell'operatività dei sistemi di garanzia dei depositi con le procedure di liquidazione coatta amministrativa e di amministrazione straordinaria e con l'attività di vigilanza in generale”, e con ciò il legislatore ha preso atto dell'esistenza di sistemi di garanzia di diritto privato.

La spinta decisiva a disciplinare la materia in maniera organica si è avuta a livello comunitario, inizialmente con la COM(85)788, sfociata poi nella Raccomandazione numero 63 del 1987, verso gli Stati membri per la creazione e l'armonizzazione, seppure ancora minima, dei sistemi di garanzia dei depositi⁴. Tali impegni vennero assunti successivamente con una specifica direttiva, la numero 19 del 1994, che obbliga le banche

3. Il tema del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi sarà ampiamente trattato nel capitolo III.

4. L'articolo 16 della COM(85)788 recitava: comma 1 “gli stati membri vigilano affinché i sistemi di garanzia dei depositi esistenti sul loro territorio coprano i depositi delle succursali di enti creditizi la cui sede sociale si trovi in un altro stato membro”; comma 2 “a titolo transitorio, fino all'entrata in vigore di un sistema di garanzia dei depositi in ciascuno stato membro, gli stati membri vigilano affinché i sistemi di garanzia dei depositi ai quali aderiscono gli enti creditizi con sede sociale sul loro territorio consentano di coprire i depositi raccolti dalle succursali istituite nei paesi ospitanti, all'interno della Comunità, sprovvisti di qualsiasi sistema di garanzia dei depositi, alle medesime condizioni previste a garanzia dei depositi raccolti nel paese della sede”.

ad aderire ad un sistema di garanzia come condizione *sine qua non* per l'esercizio dell'attività bancaria.

2. La direttiva 1994/19/CE e il decreto legislativo 659/1996

La direttiva disciplina alcuni aspetti fondamentali della materia lasciando però piena libertà regolamentare agli Stati membri per alcuni aspetti secondari, come risulta alla fine di questo paragrafo nelle Tabelle 1, 2 e 3 che si occupano rispettivamente dei “limiti massimi di protezione per depositante”, della “modalità di finanziamento della garanzia” e infine della “natura della partecipazione ai sistemi di garanzia”, sia degli Stati membri, sia di alcuni altri Paesi extraeuropei⁵. La direttiva 94/19/CE è stata recepita nel nostro ordinamento attraverso il d.lgs. 4.12.1996 n. 659. L'articolo 23 della Legge 52/1996 conteneva la delega per l'attuazione della direttiva in esame. Significativi sono gli obiettivi che sono contenuti nel “considerando” della direttiva 94/19/CE, dai quali si evince che per raggiungere il mercato unico bancario, la tutela dei depositi è paragonabile alle regole prudenziali, infatti viene sancito l'obbligo per ogni Stato membro di creare sistemi di garanzia dei depositi ufficialmente riconosciuti. Si è partiti col definire regole comuni e principi minimi uguali per tutti, lasciando però ampia discrezionalità nel

5. Fonte: federation bancaire de l'union europeenne, deposit-guarantee schemes of commercial banks in EEA and EFTA countries, the Unites States of America, Japan and Canada, Agosto 1997.

definire gli assetti istituzionali ed operativi.

Gli aspetti fondamentali possiamo riassumerli in cinque punti:

- la responsabilità del sistema di garanzia del Paese della casa madre per il rimborso dei depositanti delle succursali insediate nella comunità (principio del *home country control*)⁶;
- il limite minimo di garanzia pari a 20.000 (ECU)⁷;
- l'obbligatorietà dell'adesione delle banche ad un sistema di garanzia, pena la revoca dell'autorizzazione all'attività bancaria⁸;
- il diritto all'informazione del depositante⁹;

6. Il 15° considerando della dir. 94/19/CE stabilisce “che la presente direttiva esige in linea di principio che tutti gli enti creditizi partecipino a un sistema di garanzia dei depositi”. Il co. 1 dell’art. 3 della dir. 94/19/CE evidenzia come “ogni Stato membro provvede affinché sul suo territorio vengano istituiti e ufficialmente riconosciuti uno o più sistemi di garanzia dei depositi”.

7. La parte centrale del 2° considerando dir. 94/19/CE ammette “che è indispensabile assicurare un livello minimo armonizzato di garanzia dei depositi dovunque essi si trovino all'interno della Comunità”; il 20° considerando dir. 94/19/CE pone in evidenza “che è stato accolto il criterio di un limite minimo armonizzato per depositante e non per deposito”; infine da segnalarsi la prima parte del co. 1 dell’art. 7 dir. 94/19/CE secondo la quale “i sistemi di garanzia dei depositi prevedono che il totale dei depositi del medesimo depositante sia coperto fino ad un importo di 20.000 ECU, in caso di indisponibilità di depositi”.

8. Il 3° considerando dir. 94/19/CE riporta “che in caso di chiusura di un ente creditizio insolvente i depositanti delle succursali situate in uno Stato membro diverso da quello della sede sociale dell'ente creditizio vanno tutelati con lo stesso sistema di garanzia di cui beneficiano gli altri depositanti dell'ente medesimo”; rafforzato nel seguente modo nel 7° considerando dir. 94/19/CE: “le succursali non necessitano più dell'autorizzazione degli Stati membri ospitanti a causa dell'autorizzazione unica valida per tutta la Comunità e che la loro solvibilità sarà controllata dalle autorità competenti dei rispettivi Stati membri d'origine; che tale situazione giustifica che tutte le succursali di un medesimo ente creditizio istituite nella Comunità siano coperte da un sistema di garanzia unico; che detto sistema può essere soltanto quello vigente per tale categoria di enti creditizi nello Stato della sede sociale, soprattutto in ragione del nesso esistente tra la vigilanza sulla solvibilità di una succursale e la sua appartenenza ad un sistema di garanzia dei depositi”; infine in base all’ultima parte del co. 1 dell’art. 4 della dir. 94/19/CE i sistemi di garanzia “tutelano i depositanti delle succursali costituite dagli enti creditizi in altri Stati membri”.

9. Espresso nel 21° considerando dir. 94/19/CE: “l'informazione dei depositanti è un elemento essenziale della loro tutela e deve dunque essere anch'essa soggetta ad un minimo di norme cogenti; che, tuttavia, l'uso non regolamentato, a fini pubblicitari, di riferimenti all'importo e alla portata del sistema di garanzia dei depositi potrebbe pregiudicare le stabilità del sistema bancario o la fiducia dei depositanti; che gli Stati membri dovrebbero pertanto stabilire norme per limitare l'uso di tali riferimenti”; e rimarcata nell’art. 9 dir. 94/19/CE, del quale è da segnalarsi l’ultima parte del co. 1: “i depositanti sono informati sulle disposizioni del sistema di garanzia dei depositi o di eventuali accordi alternativi, compresi l'importo e la portata della copertura forniti dal sistema stesso. Tali informazioni sono formulate in modo comprensibile”.

- un termine di rimborso uniforme¹⁰.

Il limite minimo di 20.000 Euro è stato oggetto di un lungo dibattito durante i lavori preparatori; infatti alcuni Paesi, come l'Italia, richiedevano di fissare soglie minime più elevate, ciò non solo per proteggere il piccolo depositante ma anche per preservare la stabilità del sistema finanziario.

Infine si optò per stabilire un livello di tutela minima che teneva conto delle situazioni reali esistenti in ogni Stato. Era, inoltre, previsto un riesame delle soglie minime con cadenza quinquennale che rispecchiava l'evolvere del settore bancario e della situazione economica-monetaria della Comunità.

10. L'art. 10 al co. 1 dir. 94/19/CE poneva un termine pari a 3 mesi, per poi al successivo comma ammettere la possibilità di 2 proroghe, ciascuna di un massimo pari a 3 mesi, "in circostanze del tutto eccezionali e in casi speciali".

Tabella 1

Limiti massimi di protezione per depositante

PAESE	LIVELLO DI COPERTURA (ECU 30.12.1994)
Austria	20155
Belgio (1)	15000
Danimarca	40045
Finlandia	25000
Francia	61120
Germania (2)	-
Grecia	20000
Irlanda (3)	12600
Islanda	20000
Italia	100000
Lussemburgo	13000
Olanda	20000
Norvegia	246000
Portogallo (3)	33750
Regno Unito	20000
Spagna (1)	15000
Svezia	27800
Svizzera	18690
Canada	34860
Giappone	81700
USA	81500

1) 20.000 ECU dall'1.1.2000

2) 30% dei fondi propri della banca per depositante.

3) L'ammontare rimborsabile dipende dalla dimensione del deposito. Quello indicato è l'ammontare massimo rimborsabile.

Tabella 2

Modalità di finanziamento dei sistemi di garanzia

CONTRIBUTI PERIODICI	IMPEGNI DA ASSolvere SU DOMANDA
Belgio (1)	Austria
Danimarca (2)	Francia
Finlandia	Italia
Germania	Lussemburgo
Grecia	Olanda
Irlanda	Svizzera
Islanda	
Norvegia (3)	
Portogallo (4)	
Regno Unito (5)	
Spagna	
Svezia	
Canada	
Giappone (1)	
USA	

- 1) Il contributo è pagato al fondo e non reinvestito nella banca contribuente.
- 2) Il capitale è composto sia da impegni a pagare sia da contributi annuali e deve essere almeno di 3 mld di DKK. Le risorse liquide devono essere almeno il 25% del capitale.
- 3) In aggiunta vi è un impegno a pagare in caso di chiamata. Il fondo di garanzia è abilitato a chiedere prestiti.
- 4) Il fondo è basato in parte su contributi annuali e in parte su impegni a pagare in caso di necessità; questi ultimi possono essere pari al 75% del contributo annuale.
- 5) Si tratta di un sistema misto che combina contributi iniziali con ulteriori impegni a pagare in caso di necessità.

Tabella 3

Natura della partecipazione ai sistemi di garanzia dei depositi

OBBLIGATORIA	VOLONTARIA
Austria	Germania (1)
Belgio	Svizzera (2)
Danimarca	
Finlandia	
Francia	
Grecia	
Irlanda	
Islanda	
Italia	
Lussemburgo	
Olanda	
Norvegia	
Portogallo	
Regno Unito	
Spagna	
Svezia	
Canada	
Giappone	
USA	

- 1) La direttiva non è stata recepita dalla legislazione nazionale.
- 2) La partecipazione è obbligatoria per le banche che sono aderenti all'associazione bancaria svizzera.

CAPITOLO II

LA DIRETTIVA COMUNITARIA 2009/14/UE E LA SEZIONE IV DEL TESTO UNICO BANCARIO

Sommario: 1. Dalla crisi degli anni 2000 alla direttiva 2009/14/UE.
2. Il Titolo IV, Sezione IV - Articoli 96-96quater - Testo Unico Bancario. Soggetti aderenti e natura dei sistemi di garanzia. 3. Interventi. 4. Poteri della Banca d'Italia. 5. Esclusione.

1. Dalla crisi degli anni 2000 alla direttiva 2009/14/UE

La profonda crisi finanziaria del 2007, che ebbe inizio con i tristemente noti mutui subprime, colpì prima l'America e poi l'Europa, soprattutto nel Regno Unito. Qui a causa della difficoltà della banca Northern Rocks, si formarono lunghe file agli sportelli, creando una vera emergenza liquidità e il panico bancario, in un Paese nel quale i cittadini mantengono solo in minima parte i loro risparmi in conti correnti bancari, investendoli invece maggiormente nei mercati finanziari¹. Tutto ciò portò a riconsiderare i contenuti della direttiva 1994/19/CE e ad iniziare un processo di evoluzione che mirava ad innalzare il livello minimo di copertura, di soli 20.000 Euro², ed a prevedere un termine di rimborso più breve rispetto ai tre mesi base previsti. Possiamo individuare il primo intento nel secondo “considerando” della direttiva 2009/14/UE, che infatti recita: “le

1. Brescia Morra C., “Il diritto delle banche”. Le regole dell'attività, il Mulino, 2012.

2. Dal 1/1/99 l'Euro ha sostituito l'ECU.

attuali turbolenze finanziarie richiedono un aumento della copertura” e nel terzo “considerando”³ il secondo intento: “il termine di rimborso di tre mesi previsto attualmente, prorogabile a nove mesi, è in contrasto con la necessità di preservare la fiducia dei depositanti e non risponde alle loro esigenze”. In prima battuta, il livello minimo di copertura fu portato a 50.000 Euro, aumentando poi la copertura dei depositi, entro il 31 Dicembre 2010, fino a 100.000 Euro per depositante. La copertura del Fondo di garanzia opera per singolo correntista e per istituto. Questo significa che nel caso di un conto cointestato a due persone il Fondo copre fino a 200.000 Euro. Chi possiede invece una pluralità di conti presso la stessa banca, il totale garantito rimane sempre 100.000 Euro. Se invece un correntista ha più conti ma in banche diverse, non sarà coperto solo per la somma eccedente i 100.000 Euro presso la banca in difficoltà. Secondariamente, il termine di rimborso fu ridotto da tre mesi a venti giorni lavorativi⁴ ed eventuali proroghe (che inizialmente erano due ed ognuna di tre mesi) diminuirono a soli dieci giorni lavorativi⁵. Gli Stati membri erano chiamati a recepire la direttiva entro il termine di Giugno 2009, secondo l'articolo 2 della suddetta direttiva, con eventuale deroga rispetto a determinate questioni, comunque non oltre il Dicembre 2010. Nel nostro ordinamento la direttiva 2009/14/UE fu recepita con un ritardo notevole, solo nel Marzo 2011, attraverso il d.lgs. 49/2011, infatti si dette attuazione alla suddetta direttiva, apportando quindi

3. Il terzo considerando dir. 2009/14/CE afferma che: la direttiva 94/19/CE fissa attualmente il livello minimo di copertura a 20.000 EUR e accorda agli Stati membri la facoltà di prevedere una copertura maggiore. Ciò si è, tuttavia, rivelato inadeguato per un gran numero di depositi nella Comunità.

4. L'art. 10 della dir. 94/19/CE modificata dalla dir. 2009/14/CE afferma che “i sistemi di garanzia dei depositi pagano i crediti debitamente verificati dei depositanti, per quanto riguarda i depositi indisponibili, entro venti giorni lavorativi”.

5. Questa la locuzione che è adottata all'interno del nuovo par. 1 dell'art. 10 dir. 94/19/CE modificata dalla dir. 2009/14/CE: “in circostanze del tutto eccezionali, un sistema di garanzia dei depositi può chiedere alle autorità competenti una proroga del termine. Tale proroga non può essere superiore a dieci giorni lavorativi”.

modifiche rilevanti al Testo Unico Bancario.

2. Il Titolo IV, Sezione IV - Articoli 96-96quater - Testo Unico Bancario. I Soggetti aderenti e natura dei sistemi di garanzia

L'art. 96⁶ del Testo Unico Bancario, decreto legislativo 1 Settembre 1993, numero 385, intitolato “Soggetti aderenti e natura dei sistemi di garanzia” afferma al comma 1: “le banche italiane aderiscono a uno dei sistemi di garanzia dei depositanti istituiti e riconosciuti in Italia”; comma 2: “le succursali di banche comunitarie operanti in Italia possono aderire a un sistema di garanzia italiano al fine di integrare la tutela offerta dal sistema di garanzia dello Stato di appartenenza”; comma 3: “le succursali di banche extracomunitarie autorizzate in Italia aderiscono ad un sistema di garanzia italiano salvo che partecipino ad un sistema di garanzia estero equivalente”; comma 4: “i sistemi di garanzia hanno natura di diritto privato; le risorse finanziarie per il perseguimento delle loro finalità sono fornite dalle banche aderenti”; comma 5: “i componenti degli organi e coloro che prestano la propria attività nell'ambito dei sistemi di garanzia dei depositanti sono vincolati al segreto professionale in relazione a tutte le notizie, le informazioni e i dati in possesso dei sistemi di garanzia stessi in ragione dell'attività istituzionale di questi

6. L'art. 96 è stato sostituito dall'articolo 2 del d.lgs 659/1996 (decreto di recepimento della dir. 94/19/CE); questo affermava “la Banca d'Italia emana istruzioni per il coordinamento dell'operatività dei sistemi di garanzia dei depositi con le procedure di liquidazione coatta amministrativa e di amministrazione straordinaria, nonché con l'attività di vigilanza in generale”.

ultimi”. Analizzando il primo comma individuiamo la modifica più importante rispetto al passato, cioè l'obbligo di adesione ad un sistema di garanzia per ottenere l'autorizzazione all'attività bancaria. Possiamo individuare un possibile contrasto se combiniamo la lettura dell'art. 14 del T.U.B. con l'art. 3 della direttiva 94/19/CE, che disciplina l'autorizzazione all'attività bancaria. L'articolo 14 del Testo Unico Bancario, infatti non richiede quale condizione all'autorizzazione l'adesione ad un sistema di garanzia dei depositi. Mentre l'articolo 3 della suddetta direttiva prevede che “ogni Stato membro provvede affinché sul suo territorio vengano istituiti e ufficialmente riconosciuti uno o più sistemi di garanzia dei depositi. Fatti salvi i casi di cui al secondo comma e al paragrafo 4, nessun ente creditizio autorizzato in tale Stato membro ai sensi dell'articolo 3 della direttiva 77/780/CE stessa può accettare depositi a meno che non abbia aderito ad uno di tali sistemi”. Dobbiamo intendere e quindi constatare il non contrasto fra le due norme perché l'autorizzazione che è stata già rilasciata resterà o potrà essere data a prescindere dall'adesione ad un sistema di garanzia, ma l'esercizio dell'attività stessa sarà subordinato all'adesione ad un sistema di garanzia⁷. Nel secondo comma invece si prevede che le succursali di banche comunitarie operanti in Italia possono aderire ad un sistema di garanzia italiano al fine di integrare la tutela offerta dal sistema di garanzia dello Stato di appartenenza. Questo sistema si chiama “Topping Up” e mira a “completare la tutela coprendo il differenziale esistente, al fine di consentire a dette succursali di offrire ai propri depositanti una protezione che è complessivamente uguale a quella assicurata dalle banche italiane”⁸. Il comma terzo è dedicato alle succursali di banche extracomunitarie

7. I. Mecatti, *Art.96 Soggetti aderenti e natura dei sistemi di garanzia*, in *Commentario al T.U.B.*, a cura di M. Porzio, Giuffrè Editore, Milano, 2010, p.766.

8. F. Capriglione–R. Cercone, *Art. 96 soggetti aderenti e natura dei sistemi di garanzia*, in *commentario al TUB*, diretto da F. Capriglione, Cedam, Padova, 2012, p.1224.

autorizzate in Italia. Per queste ultime è previsto un vero e proprio obbligo ad aderire ad un sistema di garanzia nazionale. Obbligo che cade qualora queste abbiano in precedenza aderito ad un sistema che garantisce una tutela equivalente. Il comma 4 dell'art. 96 T.U.B. disciplina la natura e il sistema dei costi, prevedendo che abbiano natura di diritto privato (infatti sono consorzi) e che le stesse banche che aderiscono al sistema sovvenzionino le spese occorrenti. Si vuole così eliminare ogni possibile inferenza del diritto pubblico e quindi di un intervento statale.

3. Interventi

L'art. 96bis comma 1 afferma in maniera chiara che “i sistemi di garanzia effettuano i rimborsi”. Ciò pone un vincolo di obbligatorietà che si traduce in una sicurezza nei depositanti che si vedranno tutelati e quindi rimborsati nel caso in cui la banca sottoposta a procedura di liquidazione coatta amministrativa sia impossibilitata nei tempi e nei modi a restituire i depositi.

Dobbiamo però constatare che il rimborso non è l'unico modo previsto dalla norma, infatti l'ultima parte del comma 1 afferma che possano sussistere “ulteriori casi e forme di intervento”. Possono infatti prevedere forme di finanziamento delle operazioni di cessione di attività e passività d'azienda, di rami d'azienda nonché di beni e rapporti giuridici individuabili in blocco⁹, a condizione che abbiano un costo meno elevato rispetto al rimborso dei depositanti. Oppure un sostegno preventivo ad una consorziata in difficoltà con finanziamenti o con acquisto di partecipazioni o comunque con altre forme che

9. Articolo 90 comma 2 del Testo Unico Bancario.

possano in concreto sostenere l'istituto bancario.

Per ciò che riguarda l'ambito territoriale questo è circoscritto ai depositanti delle succursali italiane e delle succursali comunitarie operanti in Italia. Invece per le succursali extracomunitarie di banche italiane è prevista la possibilità di intervento nei casi in cui non vengano garantiti da sistemi di garanzia esteri o non lo facciano nello stesso modo.

Il comma 3 dell'articolo 96bis è di notevole importanza in quanto ci informa di quali tipi di fondi¹⁰ possano essere rimborsati e quali no.

Saranno rimborsabili i saldi creditori risultati da negozi, non esclusivamente riconducibili al deposito, che diano quanto meno al risparmiatore il diritto alla restituzione di una quantità di mezzi monetari pari a quella dal medesimo consegnata¹¹.

Il comma 4 fornisce un elenco¹² dei crediti tagliati fuori dalla protezione.

Il comma successivo fissa l'ammontare massimo di rimborso che la Banca d'Italia aggiorna per adeguarlo alle eventuali variazioni apportate dalla Commissione europea in funzione del tasso di inflazione. In Italia, a causa della armonizzazione il livello di copertura è stato ridotto con la direttiva 2009/14/UE che fissava a 100.000 Euro la soglia,

10. Articolo 11 T.U.B. “è raccolta di risparmio l'acquisizione di fondi con obbligo di rimborso, sia sotto forma di depositi sia sotto altra forma”.

11. R. Cercone, art. 96bis, in commentario al T.U.B., a cura di F. Capriglione, Cedam, Padova, 2001, p. 763.

12. Sono esclusi dalla tutela: a) i depositi e gli altri fondi rimborsabili al portatore; b) le obbligazioni e i crediti derivanti da accettazioni, pagherò cambiari ed operazioni in titoli; c) il capitale sociale, le riserve e gli altri elementi patrimoniali della banca; c-bis) gli strumenti finanziari disciplinati dal codice civile; d) i depositi derivanti da transazioni in relazione alle quali sia intervenuta una condanna per i reati previsti negli articoli 648-bis e 648-ter del codice penale; e) i depositi delle amministrazioni dello Stato, degli enti regionali, provinciali, comunali e degli altri enti pubblici territoriali; f) i depositi effettuati da banche in nome e per conto proprio, nonché i crediti delle stesse; g) i depositi delle società finanziarie e delle società di partecipazione finanziaria mista indicate nell'articolo 59, comma 1, lettere b) e b-bis), delle compagnie di assicurazione; degli organismi di investimento collettivo del risparmio; di altre società dello stesso gruppo bancario; degli istituti di moneta elettronica; h) i depositi, anche effettuati per interposta persona, dei componenti gli organi sociali e dell'alta direzione della banca o della capogruppo del gruppo bancario; i) i depositi, anche effettuati per interposta persona, dei titolari delle partecipazioni indicate nell'articolo 19; l) i depositi per i quali il depositante ha ottenuto dalla banca, a titolo individuale, tassi e condizioni che hanno concorso a deteriorare la situazione finanziaria della banca, in base a quanto accertato dai commissari liquidatori.

mentre la precedente soglia era di duecento milioni di Lire (circa 103.000 Euro)¹³.

Il comma 6 afferma che “sono ammessi al rimborso i crediti, non esclusi ai sensi del comma 4, che possono essere fatti valere nei confronti della banca in liquidazione coatta amministrativa, secondo quanto previsto dalla sezione terza del presente titolo”.

Sono pertanto rimborsabili i crediti che possono essere fatti valere nei confronti della banca, secondo le regole proprie della liquidazione coatta amministrativa; quindi non possono essere conteggiati interessi successivamente alla liquidazione coatta, se non per i crediti assistiti da cause di prelazione, si deve tenere conto dell'eventuale applicazione di compensazioni tra crediti e debiti verso la liquidazione coatta ai sensi dell'art. 56 della Legge Fallimentare, nonché, in generale, delle risultanze dell'accertamento del passivo secondo le modalità previste dagli articoli 86-89 T.U.B.¹⁴.

Il settimo comma, modificato con il d.lgs. 49/2011, riporta le tempistiche del rimborso che sono di venti giorni lavorativi, più eventuali dieci giorni di proroga (prima del 2011 fino a nove mesi di tempo)¹⁵.

Il comma 8 prevede una sorta di surrogazione legale dei sistemi di garanzia verso i depositanti che comporta una “modificazione parziale del lato passivo dell'obbligazione della banca di restituzione del deposito, la quale, si articola in una obbligazione diretta ed esclusiva nei confronti del sistema di garanzia per l'ammontare del rimborso e in una

13. Modifica attuata con la lettera a) dell'articolo 1 del d.lgs. 49/2011.

14. R. Cercione, in F. Capriglione, op. cit., 2012, p.1245.

15. Così il previgente comma 7 dell'articolo 96bis TUB: “il rimborso è effettuato, sino all'ammontare del controvalore di 20.000 ECU, entro 3 mesi dalla data del provvedimento di liquidazione coatta amministrativa. Il termine può essere prorogato dalla Banca d'Italia, in circostanze eccezionali o in casi speciali, per un periodo complessivo non superiore a nove mesi. La Banca d'Italia stabilisce modalità e termini per il rimborso dell'ammontare residuo dovuto e aggiorna il limite a 20.000 ECU per adeguarlo alle eventuali modifiche della normativa comunitaria”.

obbligazione verso il depositante per il residuo”¹⁶.

4. Poteri della Banca d'Italia

Il dispositivo dell'articolo 96ter T.U.B. contiene l'elenco dei poteri attribuiti alla Banca d'Italia. Possiamo intravedere una correlazione fra le finalità generalmente attribuite alla autorità creditizia (come ad esempio la stabilità del sistema bancario) e le specifiche finalità dell'articolo, cioè la tutela dei depositanti.

Il primo potere riconosciuto alla lettera a) dell'articolo 96ter è quello di “riconoscere i sistemi di garanzia, approvandone gli statuti, a condizione che i sistemi stessi non presentino caratteristiche tali da comportare una ripartizione squilibrata dei rischi d'insolvenza sul sistema bancario”. Il “riconoscimento” dei sistemi di garanzia da parte della Banca d'Italia deve essere inquadrato come ripetizione della previsione obbligatoria per l'operatività del sistema¹⁷. Alla Banca d'Italia spetta, in particolare, di approvare gli statuti dei sistemi basandosi sul fine di evitare che essi comportino una ripartizione squilibrata. L'attuale Statuto del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositanti prevede che gli obblighi contributivi delle banche aderenti si commisurino alle risultanze di indici di rischio aziendale, con un sistema premiante delle banche più stabili¹⁸. La lettera b) concede all'Autorità di vigilanza di coordinare “l'attività dei sistemi di garanzia con la disciplina delle crisi bancarie e con l'attività di vigilanza”. La lettera c) “disciplina le modalità di rimborso, anche con riferimento ai casi di cointestazione”.

16. R. Cercone, in F. Capriglione, op. cit., 2012, p.1245.

17. Articolo 96 comma 1 T.U.B..

18. A. Antonucci, Diritto delle banche, Giuffrè, Milano, 2012, p. 423.

La lettera d) che “autorizza gli interventi dei sistemi di garanzia e le esclusioni delle banche dai sistemi stessi”, è da leggere con la lettera b), in quanto esplicano il potere coordinatorio presente in entrambe le lettere. Nella successiva lettera dell'articolo 96ter T.U.B. e) si afferma che la Banca d'Italia “verifica che la tutela offerta dai sistemi di garanzia esteri cui aderiscono le succursali di banche extracomunitarie autorizzate in Italia sia equivalente a quella offerta dai sistemi di garanzia italiani”; l'articolo deve essere letto in correlazione con il comma 3 dell'articolo 96 T.U.B. che cristallizza il principio di Territorialità. La lettera f) dell'articolo 96ter T.U.B. afferma che la Banca d'Italia “disciplina la pubblicità che le banche sono tenute ad attuare per informare i depositanti sul sistema di garanzia cui aderiscono e sull'inclusione nella garanzia medesima delle singole tipologie di crediti”. L'utilizzo delle informazioni deve essere appunto regolamentato per evitare che l'uso di esse possa arrecare squilibri al sistema o minare la fiducia del cliente. Nella lettera g) dell'articolo 96ter T.U.B. ritroviamo il principio del “Topping up”, presente già nel comma 2 dell'articolo 96 T.U.B., infatti disciplina le procedure di coordinamento con le autorità competenti degli altri Stati membri in ordine all'adesione delle succursali di banche comunitarie a un sistema di garanzia italiano e alla loro esclusione dallo stesso.

5. Esclusione

Una banca può trovarsi in una situazione tale da vedersi escludere dall'appartenenza ad un

sistema di garanzia dei depositi. L'esclusione è disciplinata all'articolo 96quater del Testo Unico Bancario comma 1 che afferma: “Le banche possono essere escluse dai sistemi di garanzia in caso di inadempimento di eccezionale gravità agli obblighi derivanti dall'adesione ai sistemi stessi”. Comma 2: “I sistemi di garanzia, previo assenso della Banca d'Italia, contestano alla banca l'inadempimento, concedendo il termine di un anno per ottemperare agli obblighi previsti nel comma 1. Decorso inutilmente tale termine, prorogabile per un periodo non superiore ad un anno, i sistemi di garanzia, previa autorizzazione della Banca d'Italia, comunicano alla banca l'esclusione”. Il comma 3 afferma che “Sono coperti dalla garanzia i fondi acquisiti fino alla data di ricezione della comunicazione di esclusione. Di tale comunicazione la banca esclusa dà tempestiva notizia ai depositanti secondo le modalità indicate dalla Banca d'Italia”. Il comma 4 stabilisce che “Le autorità che hanno rilasciato l'autorizzazione all'attività bancaria revocano la stessa al venir meno dell'adesione ai sistemi di garanzia; resta ferma la possibilità di disporre la liquidazione coatta amministrativa ai sensi dell'articolo 80”. Il comma 5 prevede che “la procedura di esclusione non può essere avviata né proseguita nei confronti di banche sottoposte ad amministrazione straordinaria”. Naturalmente la violazione deve essere molto grave e la fuoriuscita dal sistema avviene solo dopo una lunga procedura, il cui iter è dettagliatamente previsto al comma 2 del suddetto articolo. Questa ha inizio con una “contestazione” del sistema di garanzia che però è subordinata ad un consenso dell'Autorità di vigilanza. Viene poi concesso un anno per poter eliminare le distorsioni e gli inadempimenti, e un rinvio di un ulteriore anno, ma qualora scada inutilmente anche questo termine si avrà l'esclusione dell'ente creditizio, anche qui però

con la previa autorizzazione della Banca d'Italia. Possiamo riscontrare il peso elevato della Banca d'Italia nelle decisioni, peraltro non di secondaria importanza, dei sistemi di garanzia, che in teoria dovrebbero essere di natura privata. Chiaramente nonostante la fuoriuscita dai sistemi di garanzia i depositanti della banca esclusa devono essere comunque tutelati, infatti, al comma 3 dell'articolo 96quater T.U.B., si afferma che la tutela perduri fino alla data di ricezione della comunicazione di esclusione. Il comma successivo regola il caso in cui venga a mancare l'adesione dell'ente creditizio ad uno dei sistemi di garanzia, infatti "le autorità che hanno rilasciato l'autorizzazione all'attività bancaria revocano la stessa al venir meno dell'adesione ai sistemi di garanzia". Si dà però la possibilità di disporre la liquidazione coatta amministrativa ai sensi dell'articolo 80. Si deve ritenere tuttavia che tale provvedimento di esclusione non necessariamente dovrà essere seguito dalla liquidazione coatta amministrativa, potendo essere rimessa agli organi della banca la scelta delle modalità attraverso cui uscire dal sistema (ad esempio attraverso il mutamento del tipo di attività o la liquidazione volontaria; l'una o l'altra soluzione potrebbero essere definite sul piano patrimoniale anche mediante la cessione del complesso aziendale ad altra banca). Un provvedimento di liquidazione coatta potrebbe essere adottato solo se la situazione di esclusione da un sistema di garanzia sia accompagnata da almeno uno dei due presupposti previsti all'articolo 80 del Testo Unico Bancario, cioè l'irregolarità nell'amministrazione e perdite patrimoniali di eccezionale gravità¹⁹. L'esclusione non potrà essere avviata né proseguita nei confronti di banche sottoposte ad amministrazione straordinaria. E' questo ciò che stabilisce l'ultimo comma dell'articolo 96quater, altrimenti andrebbe a collidere con quelle

19. G. Boccuzzi, La crisi dell'impresa bancaria, Giuffrè Editore, Milano, 1998, p.435.

che sono le finalità proprie dell'amministrazione straordinaria, e cioè il risanamento delle condizioni dell'ente creditizio.

CAPITOLO III

IL FONDO INTERBANCARIO DI TUTELA DEI DEPOSITANTI

Sommario: 1. Le originarie caratteristiche istituzionali e funzionali. 2. La prima modifica al Fondo Interbancario di Tutela dei Depositanti. 3. La seconda modifica al Fondo Interbancario di Tutela dei Depositanti. Il quadro attuale e il suo Statuto. 4. Gli interventi del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositanti dal 1987 ad oggi. 5. Il Fondo di Garanzia del Credito Cooperativo.

1. Le originarie caratteristiche istituzionali e funzionali

Con l'invito del Governatore della Banca d'Italia si aprì la fase decisiva per l'elaborazione del progetto da parte della comunità bancaria di un fondo di garanzia. La fase, che durò circa un anno e mezzo, vide come protagonisti il Comitato esecutivo dell'Associazione bancaria italiana (ABI) e un Gruppo di lavoro come supporto tecnico formato *ad hoc* per l'occasione. Durante i lavori si assistette ad un abbandono di una prima bozza di uno Statuto di un Fondo Interbancario per la Garanzia dei Depositi (FIGDE) in favore del Fondo che ancora conosciamo oggi. Il testo definitivo dello Statuto del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi fu approvato dal Consiglio dell'ABI il 30 Maggio 1986 e presentato alla Banca d'Italia per l'approvazione, e alle autorità governative del Comitato interministeriale per il credito e il risparmio (CICR) per il riconoscimento

formale, che venne infine dato il 23 Dicembre 1986. Nel Luglio del 1987 l'Assemblea dell'Associazione Bancaria Italiana ne approvò la costituzione e il 4 Novembre dello stesso anno fu tenuta la prima Assemblea del Fondo, che ne approvò il Regolamento, il quale costituisce parte integrante dello Statuto¹.

Il Fondo Interbancario di Tutela dei Depositanti costituiva un consorzio volontario tra banche, operante per conto e nell'interesse delle aziende partecipanti, in qualità di mandatario con obbligo di rendiconto, disciplinato da uno Statuto e da un Regolamento. Esso mirava ad assicurare una forma di protezione dei depositi della clientela presso le consorziate, determinando, attraverso un meccanismo di solidarietà tra esse, un potenziamento delle capacità di autodifesa del sistema dai rischi di instabilità². Il Fondo poteva intervenire nei confronti di banche sia in liquidazione coatta amministrativa sia in amministrazione straordinaria. Gli interventi del Fondo erano a “chiamata”, nel senso che si interveniva raccogliendo gli aiuti finanziari dalle consorziate solo quando se ne presentava la necessità, non vi era quindi una materiale disponibilità finanziaria costante. I mezzi finanziari necessari a far fronte agli interventi istituzionali erano fissati in un limite massimo, pari all'1% della massa fiduciaria di tutte le aderenti e comunque non oltre i 4.000 miliardi di Lire. Discorso diverso per le esigenze finanziarie per il funzionamento dell'ente che erano infatti corrisposte dalle consorziate annualmente.

L'operatività del Fondo era fortemente legata con la Banca d'Italia, dato che non sorprende visto il ruolo centrale che la legge bancaria assegnava, e assegna tuttora, all'Autorità di Vigilanza nella gestione delle crisi bancarie. Possiamo citare come esempi: le

1. V. Nastasi, Crisi bancarie e tutela dei depositanti. Il Mulino, 1988.

2. G. Boccuzzi, La crisi dell'impresa bancaria, Giuffrè, 1998.

autorizzazioni agli interventi a favore delle banche in crisi; l'approvazione delle modifiche dello Statuto e del Regolamento; la partecipazione di un delegato alle riunioni del Consiglio e del Comitato di gestione; la facoltà di richiedere la convocazione del Comitato di gestione.

2. La prima modifica al Fondo Interbancario di Tutela dei Depositanti

Coerentemente con il Testo Unico Bancario che ha sancito il principio di despecializzazione, già nel Marzo 1996 sono state ammesse a partecipare al Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi tutte le banche, ivi compresi gli ex istituti di credito speciale; continuano invece ad essere escluse le Banche di Credito Cooperativo, le quali dispongono di un proprio schema di garanzia, del quale tratteremo successivamente.

In data 11 Dicembre 1996, l'Assemblea del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi ha approvato il nuovo Statuto ed il Regolamento che disciplinano l'attività e l'organizzazione del sistema³.

I principali aspetti della riforma sono rappresentati da:

- l'applicazione del criterio della responsabilità del sistema di garanzia del Paese d'origine, secondo le modalità previste dalla direttiva 1994/19/CE;
- l'attuazione del principio dell'adesione obbligatoria ad un sistema di garanzia ufficialmente riconosciuto;
- il principio della tutela per depositante, anziché per deposito;

3. G. Boccuzzi, La crisi dell'impresa bancaria, Giuffrè, 1998.

- un sistema di contribuzione agli impegni del Fondo da parte delle banche aderenti commisurato ai fondi rimborsabili e variabile in relazione al rischio, espresso dalla posizione di ciascuna banca rispetto ad un insieme di indicatori dei profili gestionali;
- la fissazione dell'ammontare complessivo delle risorse del Fondo per gli interventi in una misura compresa fra lo 0,4% e lo 0,8% dei fondi rimborsabili;
- il limite della garanzia stabilito nella misura massima di 200 milioni delle vecchie Lire per depositante.

Una innovazione di rilievo, introdotta con la riforma, riguarda le modalità di determinazione delle quote di contribuzione, ora commisurate ai fondi rimborsabili e correlate alla rischiosità aziendale. Ciò “favorisce una conduzione aziendale sensibile all'efficienza allocativa e operativa, alla redditività e alla adeguatezza patrimoniale”, inoltre “il criterio risponde ad un principio di equità: riduce la possibilità che le banche sane debbano implicitamente fornire sussidi a quelle più rischiose; disincentiva scelte imprudenti operate confidando di poterne addossare le conseguenze sul sistema di garanzia”⁴.

4. A. Fazio, Intervento all'assemblea straordinaria del fondo interbancario di tutela dei depositi dell'11 Dicembre 1996, in Documenti, Banca d'Italia, n.551, Dicembre 1996.

3. La seconda modifica al Fondo Interbancario di Tutela dei Depositanti. Il quadro attuale e il suo Statuto

Con il passare del tempo e il susseguirsi delle direttive comunitarie in materia, lo Statuto ha subito molte modifiche, fino a giungere a quella attuale, approvata il 20 Giugno 2012. In questo paragrafo analizzerò in maniera specifica gli articoli che lo compongono. L'articolo 1⁵, intitolato “Natura Giuridica e Finalità”, dichiara che il Fondo è un “consorzio di diritto privato tra le banche, avente lo scopo di garantire i depositanti delle consorziate. Le risorse finanziarie per il perseguimento delle finalità del Fondo sono fornite dalle consorziate”. Gli articoli 2 e 3, intitolati rispettivamente “Soggetti aderenti” e “Soggetti garantiti” affermano invece l'ambito di applicazione, infatti aderiscono obbligatoriamente al Fondo le banche italiane. Possono invece aderire al Fondo le succursali di banche comunitarie operanti in Italia, al fine di integrare la tutela offerta dal sistema di garanzia dello Stato di appartenenza; inoltre possono aderire al Fondo le succursali di banche extracomunitarie autorizzate in Italia, al fine di integrare la tutela offerta dal sistema di garanzia dello Stato di appartenenza⁶. Le modalità di adesione al Fondo sono disciplinate dal Regolamento all'articolo 1⁷. I “Soggetti garantiti” sono i

5. La versione originaria dell'art. 1 st. affermava invece che “Il fondo Interbancario di Tutela dei Depositi è un consorzio volontario tra aziende di credito, costituito allo scopo di assicurare ulteriore protezione ai depositi della clientela presso le aziende consorziate”.

6. Sono escluse infatti le banche di credito cooperativo che dispongono di un loro sistema di garanzia, così art. 2 comma 1 statuto FITD.

7. Così l'art. 1 Regolamento FITD: I soggetti di cui all'art. 2, comma 1 e 3 dello Statuto, allegano alla domanda di adesione al Fondo: a) autorizzazione della Banca d'Italia all'Esercizio dell'attività bancaria; b) una relazione illustrativa in ordine alle attività che verranno svolte dall'intermediario. 2. I soggetti di cui all'art. 2, comma 1 dello Statuto, in relazione a quanto disposto dall'art. 3, comma 2 dello Statuto, qualora intendano richiedere la tutela del Fondo per le proprie succursali operanti in paesi extracomunitari, sono tenuti a presentare specifica richiesta. 3. I soggetti di cui all'art. 2, comma 2 dello Statuto, allegano alla domanda di adesione al Fondo: a) attestato d'iscrizione all'albo ai sensi dell'art. 13 del d.lgs. 1 Settembre 1993, n. 385 (Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia); b) statuto e regolamento del sistema

depositanti delle consorziate italiane, delle succursali di queste negli altri Paesi comunitari, nonché delle succursali in Italia di banche comunitarie ed extracomunitarie. Il Fondo può altresì garantire i depositanti delle banche consorziate italiane nei Paesi extracomunitari, ma con alcuni limiti. L'articolo 4 prevede le situazioni nelle quali il Fondo Interbancario di Tutela dei Depositanti può operare, e cioè: lettera a) art. 4 “in caso di liquidazione coatta amministrativa delle banche consorziate autorizzate in Italia e per le succursali di banche comunitarie consorziate operanti in Italia”, e lettera b) art. 4 “in caso di amministrazione straordinaria delle stesse”; in questo caso il Fondo interviene solo se sussistano prospettive di risanamento e ove sia prevedibile un minor onere rispetto a quello riveniente dall'intervento in caso di liquidazione”⁸. Tutti gli interventi del Fondo sono subordinati all'autorizzazione della Banca d'Italia. L'articolo successivo afferma che “la partecipazione al Fondo cessa: a) per esclusione e b) per recesso”. L'articolo 6 disciplina le cause dell'esclusione dal Fondo, che è appunto prevista dalla lettera a) dell'articolo 5 dello Statuto. Si effettuerà l'esclusione dal Fondo in caso di inadempimenti di eccezionale gravità nelle materie:

- di posizionamento rispetto ai profili gestionali secondo quanto previsto nell'Appendice allo Statuto;

di garanzia dello Stato di appartenenza, al fine di identificare il livello e la portata della tutela fornita ai depositanti; c) i bilanci degli ultimi due esercizi, se disponibili; d) le segnalazioni statutarie riferite alla data di rilevazione più recente. 4. La domanda di adesione, di cui al comma 3, si intende subordinata alla sottoscrizione di un Accordo Bilaterale fra gli schemi di Assicurazione dei Depositi del paese ospitante e del paese d'origine, in conformità al principio di cui all'articolo 4, paragrafo 3 della direttiva 94/19/CE. 5. L'adesione al Fondo ha efficacia: a) per i soggetti di cui al comma 1, dalla data d'iscrizione all'albo di cui all'art.13 del d.lgs. 1 Settembre 1993, n. 385 (Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia) che viene comunicata dalle banche al Fondo; b) per i soggetti di cui al comma 2, dalla data della delibera assunta dal Consiglio. 6. Entro 60 giorni dalla delibera di cui all'art. 14, comma 1, lettera c) dello Statuto, l'aderente versa la quota di partecipazione al fondo consortile e gli eventuali acconti previsti dall'art. 22, comma 2 dello Statuto.

8. Comma 1 dell'articolo 29 Statuto FITD.

- delle contribuzioni per gli interventi e per le spese di funzionamento, quando l'inadempimento perduri per oltre tre mesi, malgrado l'applicazione delle sanzioni previste dall'articolo 9⁹ dello Statuto;
- di segnalazioni dei dati, quando l'inadempimento perduri per oltre sei mesi, malgrado l'applicazione delle sanzioni previste dall'articolo 9 dello Statuto.

L'art. 7 dello Statuto si occupa delle “Consorziati in amministrazione straordinaria”, che sono estromesse dalla procedura di esclusione. Le consorziate in tale situazione sono ammesse a partecipare all'Assemblea, senza avere però il diritto di voto, non partecipano all'erogazione dei contributi per effettuare gli interventi, e sono di conseguenza escluse dal computo delle quote delle stesse. Passando poi ad analizzare la seconda causa di uscita dal Fondo, che è il recesso, disciplinato dall'articolo 8, dobbiamo dire che è una causa volontaria di uscita dal Fondo. Proprio per tale motivo viene ad essere tutelato maggiormente il depositante imponendo un preavviso minimo di sei mesi dalla data in cui è stata ricevuta la comunicazione al Fondo e anche dalla ricezione dell'informazione pervenuta alla Banca d'Italia. Ulteriore tutela si esplica cristallizzando tutti gli obblighi derivanti dalla partecipazione al Fondo e inoltre lo stesso garantisce i depositanti per i fondi acquisiti dalla consorziata fino al momento di efficacia del recesso. All'articolo 9 sono disciplinate le sanzioni pecuniarie, che vanno fino a 100.000 Euro¹⁰, per due tipi di

9. Così l'articolo 9 Statuto FITD: 1. Il Fondo applica, sentita la consorziata e, nel caso di una banca appartenente a un gruppo bancario, la capogruppo del gruppo bancario, le sanzioni previste dal presente articolo nel caso di inadempimenti agli obblighi statuari in materia di: a) contribuzioni e segnalazioni dei dati; b) pubblicità della partecipazione al Fondo. 2. Il Fondo, sentita la consorziata interessata e la capogruppo del gruppo bancario di cui la consorziata fa parte, applica sanzioni di carattere pecuniario a carico della consorziata, fino a un massimo di 100.000 euro, nei casi di inadempienze di cui al comma 1, lettere a) e b). Le somme percepite dal Fondo sono destinate alla copertura delle spese di funzionamento. 3. Il Fondo dà comunicazione alla Banca d'Italia delle sanzioni applicate.

10. “Le somme percepite dal Fondo sono destinate alla copertura delle spese di funzionamento” così l'ultima parte dell'articolo 9, comma 2, Statuto FITD.

inadempimenti dello Statuto:

- contribuzioni e segnalazioni di dati;
- pubblicità e partecipazione al Fondo.

Il Fondo dà comunicazione alla Banca d'Italia delle sanzioni applicate¹¹. L'articolo 10 disciplina l'organigramma del Fondo, che si compone di sei organi: l'Assemblea, il Consiglio, il Comitato di Gestione, il Presidente, il Collegio dei Revisori e il Direttore Generale. L'articolo 11 elenca quelle che sono le competenze dell'Assemblea. Infatti al comma 1 si afferma che “l'Assemblea delibera: a) sull'elezione del Presidente; b) sull'elezione dei componenti del Consiglio; c) sull'elezione dei componenti del Comitato di Gestione; d) sull'elezione dei componenti del Collegio dei Revisori; e) sui compensi dei componenti del Consiglio e del Collegio dei Revisori; f) sulla liquidazione del Fondo; e, su proposta del Consiglio, g) sulle modifiche dello Statuto e del Regolamento, con approvazione della Banca d'Italia, a eccezione dell'Appendice, come previsto dall'art. 14, comma 1, lettera i); h) sull'ammontare complessivo delle risorse ai sensi dell'art. 21, comma 1; i) sull'ammontare del fondo consortile ai sensi dell'art. 22, terzo e quarto comma. Il secondo comma dell'articolo 11 invece prevede che “l'Assemblea, su proposta del Consiglio, approva: a) il bilancio; b) il preventivo delle spese di funzionamento per l'esercizio e l'ammontare minimo della quota di contribuzione alle stesse. Passando la trattazione al Consiglio possiamo dire che, secondo l'articolo 13 è composto dal Presidente eletto dall'Assemblea, dai 23 membri eletti dalla stessa, dagli amministratori delegati e i componenti della direzione generale delle banche consorziate e dal Presidente dell'Associazione Bancaria Italiana. L'organo si riunisce almeno una volta ogni trimestre,

11. Articolo 9 comma 3 Statuto FITD.

e i suoi lavori sulle materie previste all'articolo 14 sono coperti dal vincolo di riservatezza¹². Il Comitato di Gestione, secondo l'articolo 16, è composto dal Presidente, dal Vice Presidente e da cinque Consiglieri. È convocato su iniziativa del Presidente, oppure su iniziativa di due dei suoi membri. Alle riunioni del Comitato partecipa anche un delegato della Banca d'Italia. Le competenze del Comitato sono elencate all'articolo 17 dello Statuto. Il Presidente deve avere una vasta esperienza e provenire dal settore bancario, così come stabilito dall'articolo 19; attualmente l'incarico è svolto da Salvatore Maccarone. Il Direttore Generale “provvede all'esecuzione delle delibere degli Organi Statutari e assicura il coordinamento della struttura operativa secondo le disposizioni dello Statuto e le direttive degli Organi deliberanti”¹³. Attualmente il Direttore Generale è Giuseppe Boccuzzi. Per ciò che riguarda invece il Collegio dei Revisori, l'articolo 20 afferma che L'Assemblea elegge ogni tre anni il Collegio, che è composto da tre membri effettivi e due supplenti, e ne fissa i compensi. I Revisori eleggono al loro interno un Presidente. Il Collegio dei Revisori esercita il controllo sull'attività del Fondo ai sensi dell'art. 2403 del Codice Civile, che così recita “Il collegio sindacale vigila sull'osservanza della legge e dello statuto, sul rispetto dei principi di corretta amministrazione ed in particolare sull'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile adottato dalla società sul suo concreto funzionamento”. I Revisori partecipano alle assemblee e assistono alle riunioni del Consiglio e del Comitato di Gestione. La disciplina sulle risorse per gli interventi del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositanti è regolamentata dall'articolo 21¹⁴, che recita: comma 1 “l'ammontare delle risorse che le consorziate si

12. Articolo 15 comma 4 Statuto FITD.

13. Articolo 20bis Statuto FITD.

14. Il precedente articolo prevedeva che l'ammontare delle risorse totali a disposizione del Fondo per gli interventi fosse stabilito nella misura dell'1% della massa fiduciaria di tutti i consorziati alla data del 30

impegnano a somministrare complessivamente al Fondo per gli interventi è stabilito dall'Assemblea, su proposta del Consiglio, in misura compresa fra lo 0,4 e lo 0,8 per cento dei fondi rimborsabili di tutte le consorziate alla data dell'ultima segnalazione disponibile della base contributiva. Qualora, per effetto degli interventi, l'ammontare delle risorse risulti inferiore allo 0,4 per cento, il ripristino della percentuale minima dovrà essere effettuato nel termine di quattro anni”; comma 2 “le risorse richieste per gli interventi costituiscono anticipazioni al mandatario e debbono essere somministrate al Fondo nei modi e nei tempi determinati dal Comitato di Gestione”. Oltre alle risorse destinate agli interventi, il Fondo raccoglie versamenti periodici per la copertura delle spese di funzionamento, disciplinate all'articolo 22 dello Statuto. L'articolo 27 rappresenta l'adeguamento formale all'articolo 96 del T.U.B. modificato dal d.lgs. 49/2011 che recepisce la direttiva 2009/14/UE. Nell'articolo vengono fissati i limiti al rimborso, che sono di 100.000 Euro e i tempi di rimborso, che sono di venti giorni lavorativi, più una eventuale proroga di dieci giorni.

giugno dell'anno precedente, e non superiore comunque a 4.000 miliardi di Lire; inoltre “l'assemblea, su proposta del consiglio può disporre integrazioni (...) entro il limite massimo, per ciascun esercizio, dello 0,05% della massa fiduciaria di tutti i consorziati, calcolata al 30 Giugno dell'anno precedente”.

4. Gli interventi del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositanti dal 1987 ad oggi

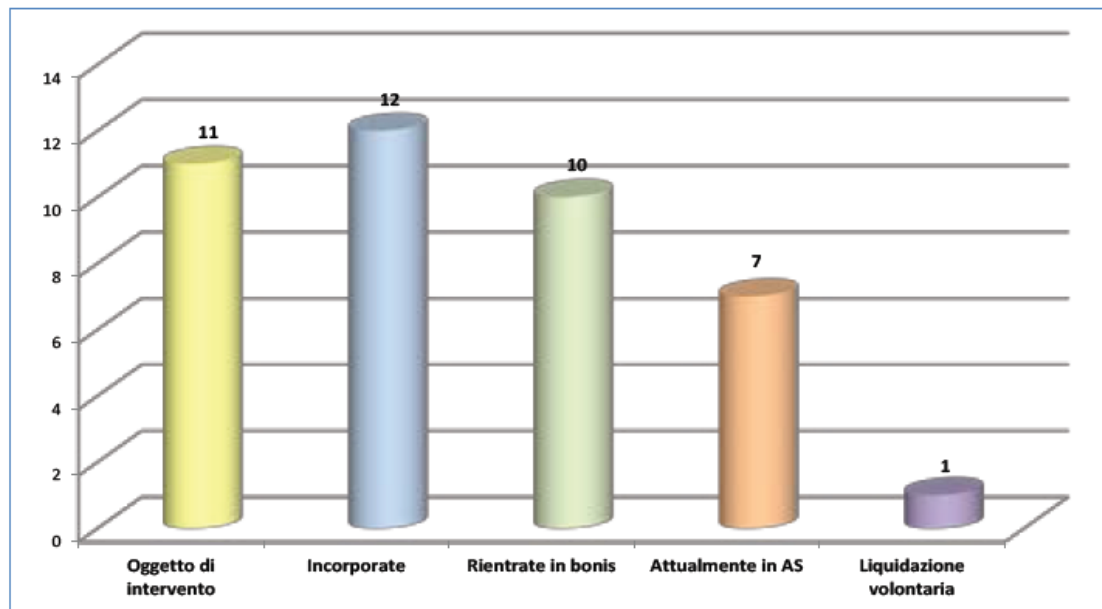
Nei 27 anni di vita del FITD, sono stati disposti 41 provvedimenti di amministrazione straordinaria nei confronti di banche consorziate, come si vede nel grafico numero 1. Dette procedure hanno dato luogo a undici interventi del FITD (degli undici interventi del Fondo, sei sono stati erogati nell'ambito di cessioni di attività e passività, due con il rimborso dei depositanti e tre con interventi di sostegno), pari al 26,8% del totale, per un esborso complessivo di poco superiore a 1,5 miliardi Euro. Le restanti procedure di amministrazione straordinaria, per le quali non è stato richiesto l'intervento del FITD, si sono concluse con processi di concentrazione nel 29,3% dei casi, con il ritorno *in bonis* nel 24,4% e con liquidazioni volontarie nel 2,4%; Il residuo 17,1% riguarda procedure ancora in corso al 31 Dicembre 2014. Gli undici interventi effettuati sono rappresentati nel grafico numero 2. Si distingue il periodo 1987-1996, in cui l'adesione al Fondo era volontaria, da quello successivo caratterizzato dall'obbligatorietà dell'adesione, infatti come si è detto in precedenza l'obbligatorietà della partecipazione delle banche a un sistema di garanzia dei depositi è stata introdotta dal decreto legislativo n. 659 del 4 Dicembre 1996, di recepimento della direttiva 94/19/CE sui Sistemi di garanzia dei depositi, che ha modificato l'articolo 96 del T.U.B. e inserito gli articoli 96bis, 96ter e 96quater riferiti ai sistemi stessi. Con specifico riferimento al periodo fra il Giugno 2007 al Dicembre 2014, il grafico numero 3 evidenzia l'andamento del numero di banche in amministrazione straordinaria e dei relativi fondi rimborsabili (FR). Come si può osservare, a fronte dell'andamento sinusoidale del numero delle procedure, la tendenza

dei fondi rimborsabili è crescente. Al 31 Dicembre 2014, rispetto al semestre precedente, il numero di banche in amministrazione straordinaria è rimasto invariato (sono sette), mentre i fondi rimborsabili mostrano una leggera riduzione (10 miliardi di Euro)¹⁵.

Nella Tabella 1 vengono schematizzati gli interventi del Fondo fino ad oggi, specificando il tipo di intervento applicato e il peso monetario sostenuto.

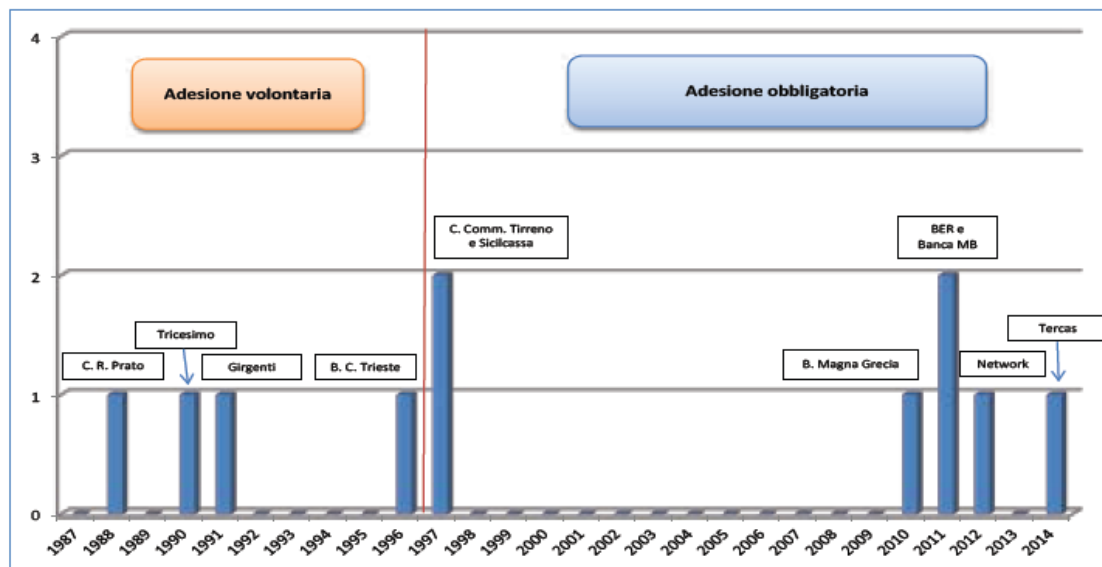
15. Fonte: Sito FITD.

Grafico 1 - Esito delle AS- dal 1987 ad oggi



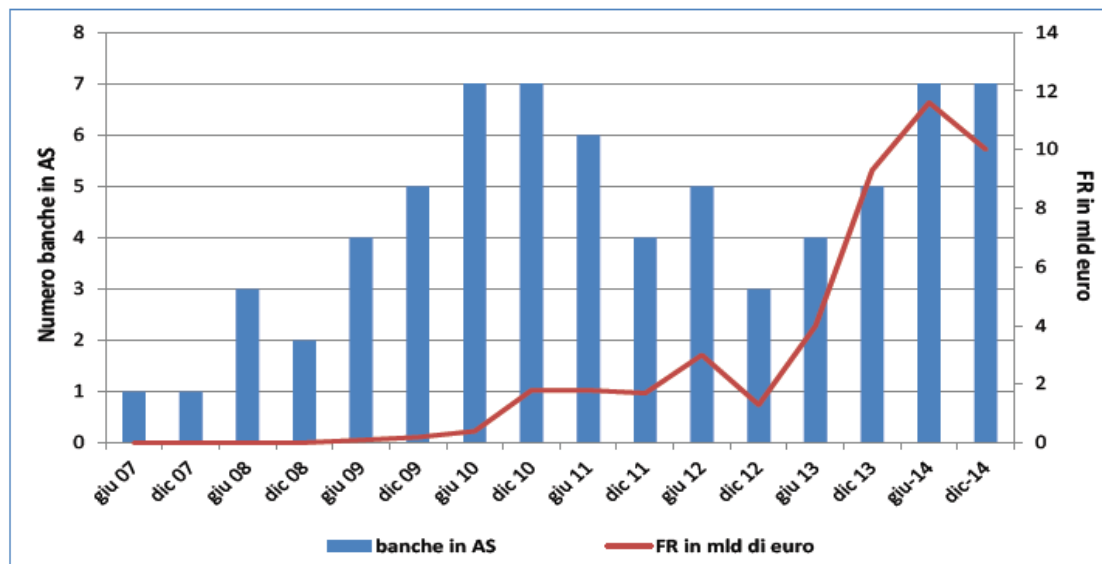
Fonte: elaborazioni su dati FITD.

Grafico 2 - Gli interventi del FITD dal 1987 ad oggi



Fonte: elaborazioni su dati FITD.

Grafico 3 - Evoluzione delle AS e dei relativi FR- 2007- 2014



Fonte: elaborazioni su dati FITD.

TABELLA 1
INTERVENTI DEL FONDO INTERBANCARIO DI TUTELA DEI DEPOSITANTI
DAL 1987

BANCA	ANNO	TIPO DI INTERVENTO	AMMONTARE IN MLN DI EURO
Cassa di risparmio di Prato	1988	INTERVENTO DI SOSTEGNO	413,2
Banco di Tricesimo	1990	RIMBORSO DEI DEPOSITANTI	3,4
Banca di Girgenti	1991	CESSIONE ATTIVITA' E PASSIVITA	37,2
Banca credito di Trieste	1996	CESSIONE ATTIVITA' E PASSIVITA	86,8
Credito commerciale tirreno	1997	CESSIONE ATTIVITA' E PASSIVITA	51,4
Sicilcassa	1997	CESSIONE ATTIVITA' E PASSIVITA	516,5
Banca Valle d'Itria e Magna Grecia	2010	CESSIONE ATTIVITA' E PASSIVITA	5,0
Banco emiliano e romagnolo	2011	INTERVENTO DI SOSTEGNO	16,0
Banca MB	2011	CESSIONE ATTIVITA' E PASSIVITA'	40,0
Banca Network investimenti	2012	RIMBORSO DEI DEPOSITANTI	73,9
Banca Tercas	2014	INTERVENTO DI SOSTEGNO	280,0

Fonte: sito FITD

5. Il Fondo di Garanzia del Credito Cooperativo

Le Banche di Credito Cooperativo sono società cooperative che non hanno scopo di lucro ma di utilità sociale in quanto l'obiettivo è quello di aiuto reciproco dei soci, ed avendo una operatività territoriale sono spinte fortemente a tutelare i propri depositanti, più di ogni altra banca che aderisce obbligatoriamente al Fondo Interbancario di Tutela dei Depositanti. Le Banche di Credito Cooperativo, infatti, a differenza delle altre banche, continuano a lavorare, ora più che mai, dopo la recente crisi finanziaria, per tutelare i propri depositanti ed impedire situazioni di dissesto economico per l'intermediario. Le Banche di Credito Cooperativo (BCC) hanno un sistema di garanzia dei depositi differente da quello delle banche convenzionali, ed è il Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo (FGD). Il Fondo delle BCC e il FITD, costituiscono i sistemi di garanzia dei depositanti nazionali; alcune delle regole esaminate nei paragrafi precedenti per il Fondo Interbancario di Tutela dei Depositanti, sono le medesime per il FGD. Le materie, le cui regole sono le stesse, riguardano:

- i soggetti aderenti al Fondo (che in questo caso sono solo BCC e Casse di Risparmio);
- gli interventi del Fondo stesso (gli strumenti sottoposti a tutela, quelli non garantiti);
- il limite massimo di rimborso e i tempi del rimborso;
- i poteri della Banca d'Italia e l'esclusione delle banche dal consorzio.

Come per il Fondo Interbancario di Tutela dei Depositanti, anche per il Fondo di Garanzia

dei Depositanti del Credito Cooperativo, il fine è la tutela dei depositanti; in particolare i depositanti delle BCC e delle Casse di Risparmio del nostro Paese consorziate (vige un obbligo di consorzio per le BCC italiane) e di succursali in Italia delle BCC estere. Il Fondo di Garanzia dei Depositanti interviene sia se la banca è in liquidazione coatta amministrativa, sia in caso di amministrazione straordinaria, come per il Fondo Interbancario di Tutela dei Depositanti, ma anche in un ulteriore caso, cioè in assenza di procedure di crisi al ricorrere di alcuni presupposti quali la situazione di difficoltà della banca consorziata¹⁶, a condizione che sia predisposto un adeguato piano di risanamento con l'indicazione specifica di tutte le iniziative che si intendono assumere e del tipo di intervento richiesto¹⁷. Il Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo ha il suo antenato nel Fondo Centrale di Garanzia (FCG) delle Casse Rurali ed Artigiane, sorto nel 1978 presso l'ICCREA¹⁸, quindi prima della nascita del FITD avvenuta quasi dieci anni più tardi. Il FCG aveva un raggio d'azione più esteso di quello del FITD poiché tale Fondo poteva intervenire supportando gli intermediari in difficoltà temporanea senza che vi fossero in atto procedure concorsuali, mettendo a loro disposizione i mezzi patrimoniali e finanziari. Nel 1997 il Fondo Centrale di Garanzia si è trasformato in Fondo di Garanzia dei Depositanti per iniziativa di Federcasse¹⁹ e per la partecipazione di 362 banche di credito cooperativo. L'Autorità di Vigilanza ha concesso subito l'autorizzazione ad

16. Monografia FITD (2006), *“L'assicurazione dei depositi nell'Unione Europea”*.

17. Art. 35 Statuto FGD, “Interventi integrativi di sostegno in assenza di procedura”, al comma 1: “Nel caso in cui una Banca di Credito Cooperativo consorziata italiana si trovi in uno stato di difficoltà, il Fondo può effettuare interventi integrativi di sostegno, previa presentazione, da parte della Banca consorziata richiedente, di un completo piano di risanamento, con indicazione specifica delle iniziative di carattere istituzionale, patrimoniale, organizzativo e di altra natura che si intendono assumere e del tipo di intervento richiesto”.

18. Acronimo di “Istituto Centrale delle Casse Rurali ed Artigiane”.

19. Federcasse è l'associazione nazionale delle Banche di Credito Cooperativo e Casse Rurali.

operare, considerando che nello Statuto e nel Regolamento erano insiti i principi della Direttiva comunitaria 94/19/CE. Quest'ultima prevede una innovazione rispetto al destinatario della tutela, infatti si passa da un criterio della tutela del deposito bancario alla tutela del depositante. La direttiva, infatti, prevede che la tutela dei meccanismi di garanzia si rivolga all'insieme dei depositi di cui è titolare il depositante e non più ad ogni singolo deposito allo scopo di evitare disparità di tutela dei depositanti in presenza di una forte frammentazione dei rapporti bancari²⁰. La durata del consorzio rispetto a quanto stabilito nel suo Statuto è fissata al 31/12/2050, che può essere prorogata, oppure si può procedere alla liquidazione del Fondo con la designazione di uno o più liquidatori, precisandone i poteri²¹. Gli organi sociali che lo compongono sono il Consiglio, che ha il compito di gestire il Fondo, l'Assemblea e il Collegio dei Revisori dei conti²². Le banche di Credito Cooperativo, hanno istituito oltre al Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo, altri Fondi di garanzia. Primo esempio è rinvenibile nel 2005, cioè il Fondo a tutela dei portatori di obbligazioni emesse dalle banche consorziate (FGO), che fornisce al risparmiatore tutela in caso di insolvenza della banca in crisi; il secondo è il Fondo istituzionale di garanzia (FIG), del 2008. Ogni istituto appartenente a Federcasse è vincolato al Fondo in maniera volontaria e la contribuzione che otterrà sarà commisurata ai contributi che versa. A differenza del Fondo di Garanzia dei Depositanti, questo Fondo, garantisce al risparmiatore, qualora la banca fallisse, il rimborso delle obbligazioni detenute con la clausola che l'acquisto di tali titoli sia avvenuto da almeno 3 mesi prima del fallimento, pertanto la garanzia viene offerta in base alla situazione patrimoniale della

20. Fonte: sito FGD.

21. Articolo 1 comma 3, Statuto FGD.

22. Articolo 13, Statuto FGD.

banca. Questo Fondo inoltre offre garanzia agli investitori e fa sì che questi si sentano tutelati e siano stimolati ad acquistare le obbligazioni della banca, favorendo a quest'ultima la possibilità di raccogliere fondi per poter svolgere la propria attività creditizia. In questo modo, da un lato, si garantisce un investimento sicuro per i depositanti e, dall'altro, si permette alle banche di credito cooperativo e alle casse di risparmio di crescere nel tempo, rafforzando la stabilità e mettendole in condizione di essere riconosciute dalle agenzie di *rating*. A ciò si aggiunge una soluzione volta a monitorare la posizione dei depositanti dinanzi alla banca. Questa è stata introdotta con il FIG sorto nel bel mezzo della crisi finanziaria, quindi in un periodo di forte instabilità economica soprattutto nel settore bancario. Anche questo Fondo nasce sotto forma di consorzio volontario come il FGO, il cui scopo è garantire la stabilità dei consorziati monitorandoli adeguatamente nel tempo, rimuovendo ogni elemento che possa pregiudicare una crisi. È previsto che, col tempo, il FIG assorbirà il FGO²³. Possiamo rilevare almeno una differenza fra il Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo e il Fondo Interbancario di Tutela dei Depositanti; quest'ultimo adotta un sistema di monitoraggio fondato solamente sulle segnalazioni delle consorziate, che viene definito monitoraggio *off-site*, mentre il Fondo di Garanzia dei Depositanti adotta, oltre al monitoraggio *off-site*, un sistema che si avvale anche di poteri ispettivi, cioè un monitoraggio *on-site*²⁴.

23. A. Antonucci., “*Diritto delle banche*”, Giuffrè, 2009.

24. R. Moretti, R. De Lisa, M. De Cesare, F. Pluchino, “*La gestione delle crisi delle banche e i ruoli dei fondi di garanzia: casistica europea e inquadramento degli interventi di sostegno del FITD*”, 2014.

CAPITOLO IV

STRUMENTI A TUTELA DEI DEPOSITI ALL'ESTERO

Sommario: 1. Gli strumenti a tutela dei depositi negli USA. 2. Gli strumenti a tutela dei depositi in Spagna. 3. Gli strumenti a tutela dei depositi in Irlanda. 4. Gli strumenti a tutela dei depositi in Francia. 5. Gli strumenti a tutela dei depositi in Germania. 6. Gli strumenti a tutela dei depositi in Gran Bretagna.

1. Gli strumenti a tutela dei depositi negli Usa

Tutte le crisi bancarie comportano effetti negativi sulla clientela bancaria, la quale può essere colpita in circostanze diverse. Focalizzandoci sulla recente crisi americana, ad esempio, il risparmiatore è stato colpito in tre differenti occasioni; in prima battuta, nel momento della sottoscrizione dei mutui (sub-prime), infatti invogliati dall'occasione di acquistare abitazioni a tassi vantaggiosi, si indebitarono più della loro possibilità non essendo in grado di rimborsare le rate; secondariamente dopo aver acquistato prodotti finanziari più o meno complessi; ed infine quando sono falliti gli intermediari finanziari e quando sono stati svalutati i titoli degli stessi¹. Tutte queste vicende innescarono un'ondata di sfiducia dei risparmiatori nei confronti degli istituti di credito, che doveva essere placata. Indubbiamente, vi erano strumenti a tutela dei depositanti ancora prima della recente crisi per far sì che venisse scongiurato un sentimento di scetticismo dei risparmiatori riguardo la stabilità bancaria. Gli USA già qualche anno dopo la Grande

1. E. Barucci, *“Crisi finanziaria e tutela del risparmiatore”*, 2010.

Crisi del 1929, avvertirono l'importanza di introdurre riforme con lo scopo di dare più stabilità e aumentare la fiducia dei depositanti nei confronti delle banche; ciò avvenne anche grazie alla costituzione della *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC). La FDIC, venne istituita con il “*Glass-Steagall Act*”, nel 1933, ed è ancora oggi lo strumento utilizzato in America per tutelare i depositi dei clienti degli intermediari. L'America fu la prima ad elaborare e ad mettere in atto un modello di assicurazione dei depositi, infatti, facendo un paragone con la nostra Nazione, dobbiamo aspettare gli anni '70 e '80 per avere il FITD² e il FGD³. A completare il quadro istituzionale delineato per il settore creditizio occorre fare cenno ad altri sistemi di garanzia, infatti nel 1934 fu creata la *Federal Saving & Loan Insurance Corporation* (FSLIC) destinata a tutelare i depositi delle *Savings Banks* federali e delle *Savings & Loan Associations* e nel 1970 fu istituito il *National Credit Unions Insurance Fund* (NCUIF) ove si assicuravano le *Federal Credit Unions*. A tutti questi strumenti si aggiungevano degli enti assicurativi e organizzazioni private all'interno dei singoli Stati americani⁴. E' chiaro che il sistema attuale è notevolmente differente, infatti già nel 1989, dopo il fallimento delle *Savings & Loan*⁵, fu introdotto il “FIRREA”⁶, strumento che aveva lo scopo di riformare, ricapitalizzare e consolidare il sistema federale di garanzia dei depositi. Con l'introduzione del FIRREA, la FSLIC venne a decadere e le funzioni che svolgeva vennero traslate alla FDIC. Comunque bisogna notare che furono creati altri strumenti atti a garantire i depositi.

A titolo di esempio possiamo citare il *Bank Insurance Fund* (BIF), il *Saving Association*

2. Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi.

3. Fondo di Garanzia dei Depositanti delle Banche di credito cooperativo.

4. V. Nastasi (1988), “*Crisi bancarie e tutela dei depositanti*”.

5. Le *Savings and Loans Associations* erano banche specializzate nell'incentivare l'acquisto di case a condizioni favorevoli, esistenti in America dal 1800.

6. Financial Institutions, Reform, Recovery and Enforcement Act.

Insurance Fund (SAIF) e il *Resolution Fund* (FRF). Questi sistemi erano tutti amministrati dalla FDIC, anche se mantenevano la loro individualità, perseguendo fini diversi. A metà degli anni 2000 il BIF e il SAIF, vennero accorpati creando il *Deposit Insurance Fund* (DIF), che aveva come scopo quello di proteggere i depositi dei risparmiatori delle *Operating banks*⁷ e delle *Thrift Institutions*⁸; anche il *Resolution Fund* aveva la gestione delle attività e delle passività delle *Thrift Institutions* ma esclusivamente di quelle fallite prima del 1989⁹. La *Federal Deposit Insurance Corporation* è un istituto di natura pubblica, l'adesione al Fondo era prevista come obbligatoria al momento della sua costituzione per le banche del circuito della Riserva Federale. Per le banche commerciali, le casse di risparmio e le società fiduciarie era volontaria. Successivamente con l'entrata in vigore dell'*International Banking Act* del 1978 si stabilì che anche le filiali di banche estere operanti in America, i cui Stati di origine prevedevano la garanzia sui depositi o che raccoglievano depositi di valore inferiori a 100.000 dollari, dovevano aderire obbligatoriamente alla FDIC¹⁰. In passato la direzione del FDIC era affidata al Consiglio di Amministrazione: due membri erano nominati dal Presidente USA, uno di questi due membri prendeva la carica di Presidente del Fondo, mentre, il terzo membro era il *Comptroller of the Currency*¹¹, queste tre figure componevano il *Board of Directors*. Attualmente invece il numero dei componenti è salito a cinque, poiché il Consiglio di amministrazione è composto da un Presidente, dal suo Vice, da due Direttori e da un

7. Le Operation banks sono banche che concedono prestiti, mutui e investimenti.

8. Le Thrift Institutions sono enti creditizi equivalenti alle nostre casse di risparmio.

9. F. Pistelli (1999), "*I sistemi nazionali di assicurazione dei depositi*".

10. V. Nastasi (1988), "*Crisi bancarie e tutela dei depositanti*".

11. V. Nastasi (1988), "*Crisi bancarie e tutela dei depositanti*".

Comptroller of the Currency. Le banche apportano contributi periodici a seconda della propria dimensione e del rischio dell'attività che svolgono, quindi prima che si giunga ad una situazione di crisi dell'intermediario, e non si esclude nemmeno che nel caso di necessità vengano versati ulteriori contributi extra. Un meccanismo di partecipazione che possiamo quindi definire "ex ante". Il finanziamento del fondo avviene tramite premi che gli istituti di credito e di risparmio versano per garantire la copertura dei depositi, inoltre anche dai guadagni sugli investimenti in titoli del Tesoro ed infine anche dai ricavi ottenuti dalla gestione delle attività acquistate dalle banche fallite e dai prestiti richiesti al Tesoro in caso di necessità. Il premio versato dalle banche è calcolato rispetto alla media dei suoi attivi complessivi sottraendo la media del patrimonio netto per un coefficiente, che viene calcolato ogni trimestre, che si riferisce al rischio stesso della banca¹². La *Federal Deposit Insurance Corporation* riconosce tre diverse tipologie di banche a seconda appunto delle garanzie, e sono: banche ben capitalizzate, banche adeguatamente capitalizzate e infine banche sotto capitalizzate. Grazie al *rating* che le Autorità di Vigilanza assegnano agli intermediari possiamo riscontrare altri sottogruppi di capitalizzazione all'interno della suddetta classificazione. Questo *rating* viene attribuito in base alla regola del CAMEL, cioè il *Capital adequacy*, *l'Asset quality*, *il Management quality*, *l'Earnings potential*, e la *Liquidity*¹³. La *Federal Deposit Insurance Corporation*, svolge attualmente funzioni che vanno dalla supervisione bancaria per quegli intermediari non sottoposti alla vigilanza della *Federal Reserve System* (FED), alla liquidazione delle attività delle banche fallite, tutelando i depositanti di queste ultime. Il sistema di tutela dei

12. F. Pistelli (1999), "I sistemi nazionali di assicurazione dei depositi".

13. F. Pistelli (1999), "I sistemi nazionali di assicurazione dei depositi".

depositanti copre i depositi delle banche aderenti al Fondo per un importo pari a 250.000 dollari per depositante, precisando che non copre i depositanti di succursali di banche estere operanti in America né i depositanti di succursali di banche americane in attività all'estero. Il Fondo non copre prodotti e servizi come azioni, titoli di Stato, obbligazioni, fondi comuni, polizze vita, rendite o titoli offerti dagli intermediari, invece copre conti correnti, conti di deposito del mercato monetario, certificati di deposito, conti di risparmio¹⁴. La FDIC, come abbiamo detto sopra, oltre ad offrire tutela ai depositanti, si occupa anche della vigilanza degli intermediari. Possiamo individuare due tipi di azione per attuare la vigilanza, una “*on site examination*” e un'altra “*off site examination*”. La prima si svolge attraverso ispezioni delle banche controllate, mentre la seconda è uno studio rivolto alle banche controllate basato sulla verifica delle informazioni che le banche devono obbligatoriamente trasmettere ogni trimestre. Facendo un parallelismo con l'Italia possiamo dire che la prima linea si avvicina alla nostra vigilanza ispettiva, mentre la seconda equivale alla nostra vigilanza informativa. L'aspetto più importante, successivo alla vigilanza ispettiva (*off site examination*), è l'attribuzione di un punteggio che va a valutare la banca ispezionata considerando cinque fattori: il primo è il *Capital*, il secondo l'*Assets*, il terzo il *Management*, il quarto l'*Earnings* e l'ultimo la *Liquidity*¹⁵. Tutti questi cinque fattori vengono riconosciuti con l'acronimo di CAMEL e servono per indicare l'affidabilità di un intermediario¹⁶, come abbiamo ricordato in precedenza. La FDIC ha anche un ulteriore importante potere, cioè quello di autorizzare le banche a svolgere l'attività bancaria; ma non solo, può anche sospendere o annullare il rapporto di

14. F. Pistelli (1999), “*I sistemi nazionali di assicurazione dei depositi*”.

15. Il Capitale; I Beni; l'Organizzazione; l'Utile; la Liquidità.

16. F. Pistelli (1999), “*I sistemi nazionali di assicurazione dei depositi*”.

assicurazione. In questa evenienza deve però garantire per ventiquattro mesi la copertura assicurativa dei depositi. Oltre alla FDIC, possiamo citare altri organismi che si occupano di garantire la stabilità del sistema bancario e la tutela dei depositanti, come la *Federal Reserve System* (FED)¹⁷, la *Security and Exchange Commission* (SEC)¹⁸ e l'*Office of the Comptroller of the Currency* (OCC)¹⁹. Ognuno di questi organismi attua la propria vigilanza su un soggetto diverso, infatti la FED controlla gli intermediari e le attività che svolgono questi, appartenenti al circuito della *Federal Reserve System*; la SEC invece vigila e regola sul mercato finanziario e sulla Borsa; mentre la funzione dell'OCC è quella di regolare e vigilare tutte le banche nazionali e le filiali di banche estere presenti negli Stati Uniti non facenti parte del *Federal Reserve System*. Potendo astrattamente paragonare il sistema di garanzia dei depositi italiano e il sistema di garanzia dei depositi americano riscontreremmo almeno una differenza: il Fondo italiano di tutela dei depositi è un consorzio basato su un patto di solidarietà, mentre la FDIC americana è coperta dal governo federale che a sua volta è coperto dalla *Federal Reserve*, rappresentando, in questo modo, un doppio strato di protezione; tale tipologia di tutela in Italia e in Europa al momento non esiste²⁰. Se si dovesse incorrere in una crisi bancaria e una banca dovesse essere sottoposta a liquidazione e a dichiarazione di fallimento, la *Federal Deposit Insurance Corporation*, interverrebbe subito col rimborso dei depositi. La FDIC entra in azione in caso di liquidazione delle banche fallite oppure interviene per cercare di ripianare la crisi degli intermediari e così garantire una maggiore stabilità del sistema finanziario e contemporaneamente tutelare i risparmiatori. Facendo ciò la FDIC, può

17. Banca Centrale Usa fondata nel 1913.

18. Agenzia federale indipendente dal Governo Federale, fondata nel 1934.

19. Agenzia federale del governo istituita con il National Currency Act nel 1863.

20. Articolo in Wall Street Italia (25/03/2013), “Fondo garanzia depositi non impedirà corsa sportelli”.

utilizzare diversi approcci per gestire la crisi, scegliendo comunque quella che implica minori costi a capo del sistema, considerando dei fattori essenziali quali la tutela della fiducia del pubblico verso il sistema bancario, la disciplina del mercato e la parità di trattamento dei depositanti non assicurati e degli altri creditori²¹. Tenendo conto dei fattori appena menzionati, da una ricerca effettuata dal FITD appare che le diverse linee di intervento che possono essere adottate in USA sono:

a) *Straight Deposit Pay-Off* (SDPO)²².

Il rimborso dei depositanti (*Deposit Pay-Off*) è un tipo di intervento che possiamo classificare come “estremo” in quanto viene utilizzato quando non ci sono alternative.

La FDIC infatti da un lato svolge il ruolo di sistema di garanzia e pensa a restituire i fondi ai depositanti assicurati; dall’altro assume le vesti di liquidatore e vende le attività della banca in crisi rimborsando gli altri creditori.

b) *Purchase & assumption – P&A*²³.

Questo è un intervento molto utilizzato. In sostanza è una cessione delle attività e delle passività della banca in difficoltà, che aderisce al Fondo, ad un altro istituto di credito. Questo strumento garantisce una solida tutela per i depositanti, siano essi assicurati o meno. Con P&A il Fondo risolveva completamente l’intermediario in crisi (quindi anche le passività non assicurate) per poi rivenderlo ad un altro istituto che ha le capacità di concedere garanzie di un opportuno processo di ristrutturazione. Inoltre attuando questo metodo i creditori della banca insolvente sono totalmente coperti ed è anche garantita la continuità dell’attività svolta dalla banca.

21. F. Pistelli (1999), “*I sistemi nazionali di assicurazione dei depositi*”.

22. “Liquidazione diretta del deposito”.

23. “Acquisto & Assunzione”.

c) *Bridge Bank* – *BB*²⁴

Questo strumento possiamo considerarlo come un sottoinsieme della P&A, infatti, la banca che versa in condizioni critiche viene chiusa e le sue attività e passività andranno a confluire alla BB che è una banca a piena operatività vigilata dalla FDIC e autorizzata dall'*Office of the Comptroller of the Currency*. Dobbiamo però sottolineare che la BB opera temporaneamente, infatti viene adoperata per la risoluzione di crisi eccessivamente complesse, in cui è essenziale un certo periodo di tempo per valutare le attività della banca e trovare acquirenti. Chiaramente è un procedimento che comporta costi molto elevati²⁵.

d) *Open Bank Assistance* – *OBA*²⁶

Con questa procedura la banca insolvente non viene chiusa, proprio per scongiurare squilibri del sistema. Vengono attuati interventi per supportare finanziariamente la banca attraverso operazioni di risanamento, per favorire l'acquisto di un altro intermediario. Tali misure possono ad esempio essere assunzioni di partecipazione, prestiti, acquisto di attività e concessione di garanzie²⁷.

e) Altre forme di intervento

Nel corso del tempo e col variare delle esigenze, la FDIC ha introdotto altre forme di soluzione delle crisi bancarie in aggiunta ai modelli classici di cui abbiamo fino a qui detto.

Questi sono:

24. "Banca Ponte".

25. F. Pistelli, 1999, "I sistemi nazionali di assicurazione dei depositi".

26. "Assistenza con banca aperta".

27. F. Pistelli, 1999, "I sistemi nazionali di assicurazione dei depositi".

1: *Net Worth Certificate Program (NWC)*²⁸ che consiste in un'immissione di capitale nei confronti dell'intermediario in difficoltà. La FDIC acquista il NWC, emesso dalla banca, attraverso l'emissione di un pagherò cambiario avente le stesse condizioni del NWC. Così facendo non si hanno movimenti di cassa. Il NWC è ritenuto patrimonio a fini di vigilanza e dovrebbe rappresentare una misura temporanea che la banca sostituisce nel momento in cui torna a livelli di redditività positivi.

2: *Income Maintenance Agreements*²⁹ sono misure dirette a favorire la fusione o l'acquisizione della banca in crisi da parte di un altro intermediario creditizio solido. La FDIC, per incentivare questa operazione, garantisce un certo rendimento minimo agli *asset* acquistati.

Nel 2010, dopo la crisi, in America è stata approvata una riforma che ha introdotto il “*Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*”, noto anche come “Riforma Obama”, che riordina le regole sugli intermediari e sui mercati finanziari, dedicandosi maggiormente alla tutela dei risparmiatori. L'obiettivo di tale riforma è quello di evitare gli eccessi speculativi che vengono attuati dagli intermediari finanziari; un primo passo verso tale obiettivo è stato quello di aver reintrodotta il Glass-Steagall Act del 1933, che prevedeva la distinzione tra le banche di investimento e quelle commerciali. Inoltre, grazie all'introduzione della Riforma Obama è decaduto il principio del “*too big to fail*”, che prevede la liquidazione anche di banche in crisi di grandi dimensioni, per evitare che la loro insolvenza ricada sull'intero sistema finanziario, evitando così l'intervento dello Stato, che non è più obbligato a concedere aiuti finanziari. Inoltre, la

28. “Programma di certificato di patrimonio netto”.

29. “Accordi per la sussistenza”.

riforma in esame prevede una nuova agenzia governativa, il *Consumer Financial Protection Bureau*, che ha il compito di tutelare maggiormente, attraverso nuove regole, la tutela dei depositanti.

2. Gli strumenti a tutela dei depositi in Spagna

La Spagna ha adottato un sistema di garanzia dei depositanti, come ogni altro Paese della Comunità Europea. Il *Fondo de Garantia de Depositos en Establecimientos Bancarios*, con l'acronimo FGDEB, è stato il primo sistema di garanzia dei depositi, datato 1977. Tale Fondo veniva gestito fin dal suo esordio del '77 dal *Banco de España*, che si avvaleva di una Commissione Consultiva. Il Fondo aveva natura sia pubblica che privata e mirava alla prevenzione delle crisi bancarie e alla assicurazione dei depositanti³⁰. La garanzia del Fondo copriva un massimo di 750.000 *Pesetas*³¹. Nel 1980 il FGDEB ottenne la personalità giuridica e vi si insediò un Consiglio di Amministrazione. Nello stesso 1980 venne alla luce un altro istituto con finalità simili, il *Fondo de Garantia de Depositos en Cajas de Ahorros* (FGDCA) che mirava alla tutela dei depositanti delle Casse di Risparmio. Anche il FGDCA ottenne, nel 1982, la personalità giuridica e un Consiglio di Amministrazione. Il 1982 vide la nascita di un altro Fondo, e cioè il *Fondo de Garantia de Depositos en las Cooperativas de Credito* (FGDCC), rivolto alla garanzia dei depositanti delle banche di credito cooperativo³². La direttiva 94/19/CE³³ riguardante i

30. V. Nastasi (1988), “*Crisi bancarie e tutela dei depositanti*”.

31. 750.000 *Pesetas* equivalgono circa a 4.507,591 Euro.

32. Monografia FITD (2006), “*L'assicurazione dei depositi nell'Unione Europea*”.

33. Vedi capitolo I.

sistemi di garanzia dei depositanti fu recepita anche in Spagna, facendo essa parte dell'Unione europea. Il recepimento di tale direttiva comportò chiaramente delle notevoli novità, prima fra tutte quella di stabilire che il *Banco de España* non dovesse più finanziare i diversi Fondi di garanzia³⁴. Inoltre, si andò a modificare il livello di copertura che ogni Fondo doveva assicurare come garanzia dei depositanti. Fino al 31 Dicembre del 1999 il tetto era fissato a 15.000 Euro, ma il limite negli anni successivi fu innalzato a 20.000 Euro. Cambiamenti ci furono anche in ordine alla possibilità di aderire liberamente al Fondo, infatti in passato le banche potevano aderire volontariamente al proprio Fondo di garanzia a seconda della natura della banca. Dobbiamo però specificare che la natura volontaristica finiva per danneggiare le banche non aderenti, in quanto alle stesse si precludeva la possibilità di intervento sotto forma di finanziamenti da parte della Banca Centrale. Quindi dal 1999 tutte le banche spagnole hanno l'obbligo di aderire ad uno dei tre Fondi a seconda della categoria di appartenenza³⁵. Nel 2011, con il Decreto Regio n. 16 venne istituito un altro Fondo, il *Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito*, con l'acronimo di FGD. Nello stesso anno il FGD assorbì i tre Fondi, il FGDCC, il FGDCA e il FGDEB. Il FGD è dotato di personalità giuridica, ed ha lo scopo di assicurare i depositi per salvaguardare i depositanti i cui fondi sono garantiti, adottando anche misure per sostenere la risoluzione di un istituto di credito che versa in stato di crisi. Il FGD garantisce i depositi in contanti e in titoli o altri strumenti finanziari detenuti dalle persone fisiche o giuridiche negli istituti di credito, con un limite massimo di

34. Venne fatta solo una eccezione a questa regola nel 1996. Infatti FGDEB ottenne un finanziamento dalla Banca Centrale.

35. F. Pistelli, "I sistemi nazionali di assicurazione dei depositi", 1999.

100.000 Euro per depositante³⁶. La direttiva 94/19/CE prevede che per il FGD non sono coperti da garanzia³⁷:

1. i depositi degli enti finanziari;
2. i depositi delle compagnie di assicurazione;
3. i depositi dello Stato e delle amministrazioni centrali;
4. i depositi degli enti regionali, provinciali, comunali e locali;
5. i deposito degli organismi di investimento collettivo;
6. i depositi dei fondi pensione;
7. i depositi degli amministratori, dei dirigenti, dei soci personalmente responsabili, dei detentori di almeno il 5% del capitale dell'ente creditizio, delle persone incaricate alla revisione legale dei conti dell'ente creditizio e dei depositanti aventi le medesime responsabilità in altre società dello stesso gruppo;
8. i depositi dei parenti prossimi e dei terzi che agiscono per conto dei depositanti del punto 7;
9. i depositi di altre società dello stesso gruppo;
10. i depositi non nominativi;
11. i depositi per i quali il depositante ha ottenuto da un ente creditizio, a titolo individuale, tassi ed agevolazioni finanziari che hanno contribuito ad aggravare la situazione finanziaria dell'ente stesso;
12. i titoli di debito emessi da un ente creditizio e debiti derivanti da accettazioni e pagherò cambiari dell'ente medesimo;

36. Fonte sito Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito.

37. Così l'Allegato I. Elenco delle esclusioni di cui all'articolo 7, paragrafo 2. Direttiva 94/19/CE.

13. i depositi in valute diverse dall'euro;

14. i depositi di società le cui dimensioni permettono loro di redigere uno stato patrimoniale in forma abbreviata.

Le fattispecie protette dal Fondo sono sia i depositi delle succursali di banche spagnole operanti nei Paesi comunitari ed extracomunitari, sia le succursali di banche comunitarie ed extracomunitarie operanti in Spagna. Le banche spagnole utilizzano un sistema di contribuzione al Fondo *ex ante*, che funziona in base alla dimensione dell'intermediario. Ciò vuol dire che la contribuzione è annuale a prescindere che ci sia una crisi o meno³⁸. Il FGD ha altri strumenti per prevenire le crisi, come adottare misure per favorire l'attuazione dell'assistenza finanziaria dell'Unione Europea per la ricapitalizzazione degli istituti di credito spagnoli. Per svolgere le proprie attività, tale Fondo ottiene dei contributi previsti dai regolamenti che disciplinano il funzionamento degli intermediari aderenti al FGD e i fondi raccolti nei mercati, i prestiti oppure altre operazioni di debito³⁹. La Corporazione Bancaria, creata nel 1978, è stata per un lungo periodo, circa fino al 2012, l'organizzazione che ha garantito la stabilità del sistema bancario spagnolo, molto più dei Fondi citati in precedenza. La Corporazione Bancaria infatti, pose in essere molti salvataggi di banche aventi dimensioni medio-piccole. Queste, infatti, vennero acquistate dalle banche aventi maggiori dimensioni favorendo la crescita delle quote di mercato possedute e mettendo in essere delle operazioni che hanno rivoluzionato la struttura del sistema bancario spagnolo⁴⁰. Oggi, in merito alla ristrutturazione e la risoluzione delle banche in crisi si deve prendere in considerazione la nuova normativa riguardo le crisi

38. Monografia FITD, “*L'assicurazione dei depositi nell'Unione Europea*”, 2006.

39. Fonte: sito Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito.

40. V. Nastasi, “*Crisi bancarie e tutela dei depositanti*” 1998.

bancarie emanata alla fine del 2012. Tale regolamento ha dato il via all'istituzione di nuovi istituti⁴¹:

- l'Autorità di Risoluzione che prende il nome di *Fondo De Reestructuración Ordenada Bancaria* (FROB);
- una società veicolo, la “*Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria*” (SAREB), partecipata al 45% dal FROB e il 55% al settore privato, in particolare a banche e assicurazioni. La società ha però una breve durata, solo 15 anni, e assume il compito di gestire e amministrare i crediti problematici.

Per quanto riguarda invece le possibilità di intervento possiamo dividerle in tre categorie, la prima dedicata agli interventi preventivi, la seconda alle ristrutturazioni degli enti, e l'ultima dedicata alle risoluzioni.

Gli Interventi preventivi, attuati dall'Autorità di Vigilanza, cioè dalla Banca Centrale Spagnola, nei quali i fondi pubblici vengono utilizzati solo in casi del tutto eccezionali. I fondi possono essere utilizzati solo con la forma di “*contingent convertible debt*” da restituire al massimo in due anni. Normalmente viene attuata tramite cessione o trasferimento degli attivi. I dirigenti della banca non vengono sostituiti e quindi vi è la continuazione dell'attività senza l'intervento del *Deposit Guarantee Scheme* (DGS), cioè i sistemi di garanzia dei depositi e del FROB.

La Ristrutturazione invece prevede obbligatoriamente la sostituzione degli amministratori

41. R. Moretti, R. De Lisa, M. De Cesare, F. Pluchino, “*La gestione delle crisi delle banche e i ruoli dei fondi di garanzia: casistica europea e inquadramento degli interventi di sostegno del FITD*”, 2014.

della banca, la quale viene affidata al FROB che può anche delegare il compito ad un commissario straordinario. I piani di ristrutturazione vengono approvati da tre organismi: il FROB, il *Banco de España* e la Commissione Europea.

Per quanto concerne invece l'ultima linea di intervento dobbiamo dire che anche per la Risoluzione occorre il cambiamento della gestione dirigenziale. Questa viene ad essere affidata al FROB che può delegare la gestione ordinaria ad un Commissario Straordinario e organizzare dei piani di risoluzione che devono però essere comunque autorizzati, dal FGD il quale può preferire il rimborso diretto dei depositanti. Il FGD può partecipare con un finanziamento di supporto e chiedere eventualmente dei fondi in prestito al FROB⁴².

Tra le Autorità vi è collaborazione, difatti, nei consigli di amministrazione del FGD e del FROB c'è anche il vice governatore del *Banco de España*. Quest'ultimo comunica al FGD i dati relativi a tutti i depositanti prima della liquidazione per potersi organizzare in tempo per effettuare il rimborso. Il Fondo prepara delle lettere che comunicano dell'eventuale restituzione dei depositi secondo le indicazioni del *Banco de España*, e i depositanti, una volta ricevute, devono rispedirle firmate indicando il nuovo conto corrente sul quale effettuare il bonifico. Normalmente, tale Fondo impiega 7 giorni per il rimborso.

Si può quindi evidenziare che il FGD nella risoluzione ha due compiti: può decidere se intervenire autorizzando il piano di risoluzione o rimborsare direttamente i depositanti.⁴³

42. R. Moretti, R. De Lisa, M. De Cesare, F. Pluchino, “*La gestione delle crisi delle banche e i ruoli dei fondi di garanzia: casistica europea e inquadramento degli interventi di sostegno del FITD*”, 2014.

43. R. Moretti, R. De Lisa, M. De Cesare, F. Pluchino, “*La gestione delle crisi delle banche e i ruoli dei fondi di garanzia: casistica europea e inquadramento degli interventi di sostegno del FITD*”, 2014.

3. Gli strumenti a tutela dei depositi in Irlanda

La Banca Centrale dell'Irlanda dal 1989 svolge il ruolo di garante per la tutela dei depositanti attraverso un proprio dipartimento di vigilanza bancario, chiamato "*Banking Supervision Department*"; quindi non vi è alcun istituto indipendente preposto alla tutela dei depositanti. Il sistema di garanzia dei depositi viene finanziato mediante la contribuzione *ex ante*, quindi periodicamente, delle banche che aderiscono al sistema a seconda della propria dimensione. In casi eccezionali, è previsto che può intervenire direttamente la *Central Bank of Ireland*. Per ciò che riguarda il limite massimo di copertura del rimborso per depositante, il Dipartimento di Supervisione Bancaria, fissava inizialmente il limite di copertura per ciascun depositante al 90% del totale dei depositi detenuti presso la banca che versava in stato di crisi. Nel corso del tempo si delineò anche un tetto massimo di copertura riferibile ad un importo. Infatti fino al 31 dicembre del 1999 il limite massimo di rimborso era di 15.000 Euro, innalzato poi a 20.000 Euro per depositante negli anni successivi. Oggi, invece, come in tutti i Paesi Europei, il limite del rimborso è pari a 100.000 Euro⁴⁴. Gli strumenti inclusi nella protezione sono sempre gli stessi garantiti anche negli altri Paesi, ossia i depositi delle banche e delle succursali comunitarie autorizzate a svolgere la propria attività creditizia in Irlanda e i depositanti delle succursali di banche extracomunitarie operanti in Irlanda. I depositi ai quali non è garantita la copertura dalla garanzia sono gli stessi elencati per il caso spagnolo a seguito dell'introduzione della direttiva comunitaria 94/19/CE⁴⁵. La Banca Centrale non ha un

44. F. Pistelli, "*I sistemi nazionali di assicurazione dei depositi*", 1999.

45. Così l'Allegato I. Elenco delle esclusioni di cui all'articolo 7, paragrafo 2. Direttiva 94/19/CE.

fondo indipendente per garantire i depositi. Il rimborso dei depositanti avviene non appena viene dichiarata dalla Banca Centrale o da un'Autorità Giudiziale la crisi dell'ente creditizio e di conseguenza l'indisponibilità dei depositi. Il liquidatore, se nominato, deve presentare alla Banca Centrale la situazione dei depositi, entro trenta giorni dalla nomina, e se i fondi non risultassero sufficienti per rimborsare i clienti, la differenza viene versata direttamente dalla Banca Centrale irlandese. La *Central Bank of Ireland* si serviva, e si serve tutt'oggi, di un Comitato Consultivo che suggerisce alla Banca Centrale come operare in relazione alla protezione da fornire agli investitori in strumenti e servizi finanziari. Nel febbraio 2011, la Banca Centrale ha nominato cinque membri del suo gruppo consultivo ed a seguito del completamento del mandato di tre anni, la Commissione della Banca Centrale, nella riunione del Novembre 2013, ha approvato la rinomina dei membri su una base non fissa, per far sì che non vi siano grossi problemi durante il passaggio dai vecchi ai nuovi soci, nonché ha approvato la nomina di un nuovo membro al gruppo, passando così ad un totale di 6 membri⁴⁶. Per quanto riguarda la recente crisi degli intermediari, il 30 settembre 2013, il Ministro delle Finanze irlandese ha emanato un regolamento il cui nome è "*Credit Institutions Resolution Fund Levy*", che modifica ed aggiorna i regolamenti precedenti e prevede che gli intermediari autorizzati ad esercitare la propria attività, apportino dei contributi al *Credit Institutions Resolution Fund* ("*Resolution Fund*") creato nel 2011. Questo fondo di risoluzione è stato progettato per procurare una fonte di finanziamento per la risoluzione delle banche colpite da instabilità finanziaria o per evitare che un istituto di credito possa essere minacciato gravemente dall'instabilità finanziaria. La *Central Bank of Ireland* utilizza una serie di

46. Fonte: sito Banca Centrale Irlandese.

metodi per controllare il rispetto dei requisiti di protezione dei depositanti; ad esempio, effettua delle ispezioni, chiede informazioni alle banche su un particolare argomento e monitora costantemente le informazioni inerenti la pubblicità dei servizi finanziari che gli intermediari trasmettono ai clienti. La Banca Centrale irlandese comunica regolarmente un feedback alle banche su temi inerenti la verifica del rispetto dei requisiti di protezione dei consumatori al fine di promuoverne tale rispetto da parte delle banche⁴⁷.

4. Gli strumenti a tutela dei depositi in Francia

Negli anni ottanta del secolo scorso, in Francia, per la garanzia dei depositanti vennero costituiti degli organismi con caratteristiche differenti rispetto al resto d'Europa. Infatti, oltre ai sistemi di tutela dei depositanti indirettamente posti in essere dall'Autorità di Vigilanza francese, le banche francesi decisero di riunirsi in associazioni invece che aderire ad un sistema di tutela classico. Sorsero iniziative solidaristiche di garanzia come i "Fondi di Solidarietà delle Casse di Credito Mutualistico" che operavano per garantire i depositi in vista di rischi generati dalla gestione di questi intermediari. L'Associazione Bancaria Francese creò un meccanismo di solidarietà professionale, con adesione volontaria, nel quale gli enti creditizi aderenti versavano quote in base alle dimensioni delle loro attività. I fini perseguiti erano gli stessi di un Fondo classico, infatti, l'accordo fra queste banche mirava ad evitare i fallimenti bancari ed a salvare la banca in crisi. Nel caso in cui il salvataggio non fosse riuscito i depositanti ottenevano un rimborso sino ad

47. Fonte: sito Banca Centrale Irlandese.

un importo massimo di 250.000 Franchi⁴⁸. In Francia quindi non venne reso subito obbligatoria l'adesione per la garanzia dei depositi, questo perché vi era un'avversione preconcepita verso forme limitative di indipendenza professionale; inoltre perché vi era la convinzione che avrebbero pagato premi eccessivi limitando la liquidità delle banche; ed infine perché il rischio di gravi insolvenze veniva considerato trascurabile (in effetti le crisi non hanno mai assunto le caratteristiche di ampiezza e gravità rinvenute in altri ordinamenti)⁴⁹, poiché si era fiduciosi nei confronti dei meccanismi di prevenzione posti in essere dall'Autorità di Controllo e sia perché le banche appartenevano in gran numero allo Stato, soprattutto dopo le nazionalizzazioni del 1982⁵⁰. Come accadde in tutti i Paesi europei, a seguito dell'introduzione della direttiva comunitaria 94/19/CE, anche in Francia si dovette riformare il meccanismo di tutela dei depositanti e fu infatti eliminato il meccanismo di solidarietà adottato gli anni precedenti. Nel 1995 fu emanato il Regolamento del "*Comité de la réglementation bancaire et financière*" (CRBF) che pochi anni più tardi fornì alle banche una serie di possibili sistemi alternativi di garanzia con obbligo di adesione. I più importanti furono:

1. il sistema gestito dall'*Association Française des Banques* (AFB);
2. i sistemi gestiti dall'*Association Française des sociétés financières*⁵¹;
3. il sistema gestito dal *Gruopement des institutions financières spécialisées*.

Da questo momento l'adesione al sistema di garanzia divenne appunto obbligatoria per

48. 250.000 Franchi equivalevano a circa 38.000 Euro.

49. M. Jeantin, Prevenzione e risoluzione delle crisi bancarie in Francia, in *Banche in crisi*, cit. p. 202.

50. V. Nastasi, "*Crisi bancarie e tutela dei depositanti*", 1988.

51. Sistemi messi in opera da: Caisse Nationale de Crédit Agricole; Chambre Syndicale des Banques Populaires; Confédération Nationale de Crédit Mutuel; Caissa Centrale de Crédit Coopératif; Centre National des Caisses d'Épargne et de Prévoyance e della Chambre Syndicale des Sociétés Anonymes de Crédit Immobilier.

tutte le banche che esercitavano la propria attività in Francia e per tutti i membri dell'Associazione Bancaria Francese. Discorso diverso invece per le succursali di banche comunitarie che avevano adesione volontaria per quella parte di deposito non assicurata dal proprio sistema nazionale, mentre quelle extracomunitarie dovevano aderire obbligatoriamente al meccanismo di solidarietà, a patto che non avessero già aderito ad un sistema di garanzia dei depositanti del loro Paese d'origine equivalente a quello francese⁵². Il sistema di garanzia dei depositi inizialmente prevedeva una contribuzione effettuata ex post e la quota calcolata in base alla dimensione delle banche associate. Ciò significa che le banche apportavano i fondi al sistema solo quando una banca partecipante era in crisi e quindi aveva bisogno di un intervento da parte degli altri intermediari (come in Italia). Attualmente invece la contribuzione è mista, quindi sia ex ante che ex post. La protezione va fino ad un limite massimo di 100.000 Euro⁵³ per depositante per banca e il rimborso deve avvenire entro 20 giorni dalla data di indisponibilità dei depositi ed è rivolta a tutti i depositanti delle banche francesi che operano nell'area economica europea mentre i depositi esclusi da tutela sono gli stessi elencati dalla direttiva 94/19/CE⁵⁴. Dal 1999 è presente in Francia il Fondo di Garanzia dei Depositi (FGD) trasformatosi poi in "*Fonds de Garantie des Dépôts et de Résolution*" (FGDR) che garantisce la stabilità del sistema bancario e fornisce garanzia ai depositi dei clienti. Una riforma, intervenuta nel 2013, ha previsto che il FGDR sia solamente finanziato dalle banche aderenti⁵⁵. Per quanto riguarda l'intervento per la tutela dei depositanti in condizioni di crisi dell'ente creditizio, abbiamo detto che la normativa precedente a quella del 2013, prevedeva un

52. F. Pistelli, "*I sistemi nazionali di assicurazione dei depositi*", 1999.

53. Inizialmente era 70.000 Euro, mentre nella maggior parte degli altri Paesi europei era 20.000 Euro.

54. Così l'Allegato I. Elenco delle esclusioni di cui all'articolo 7, paragrafo 2. Direttiva 94/19/CE.

55. Monografia FITD, "*L'assicurazione dei depositi nell'Unione Europea*", 2006.

procedimento di risoluzione, senza la presenza di una autorità preposta. Tale procedimento si svolgeva in stretta collaborazione tra il Fondo di Garanzia dei Depositi francese e l'Autorité de Contrôle Prudentiel, con l'acronimo ACP. Quando una banca versava in condizione di crisi, il sistema di garanzia sui depositi interveniva subito per evitare il fallimento. Si valuta l'opportunità di attuare un piano di risoluzione, ed in caso negativo si passava al rimborso dei risparmiatori. Le procedure di risoluzione venivano decise non solo dal sistema di garanzia dei depositi ma anche dall'ACP e dal FGDR. Per il risanamento erano previsti diversi strumenti, come ad esempio i finanziamenti, le garanzie, la ricapitalizzazione, la *bridge bank* e solo in casi eccezionali gli interventi dello Stato. Non era previsto in Francia (così come neppure era previsto in Italia), il *bail-in*, che fu introdotto nel Luglio 2013. Con la riforma del 2013, sono incorse notevoli modifiche, infatti il Fondo di Garanzia dei Depositi è stato trasformato in FGDR, e l'ACP è stato convertito in *Autorité de Contrôle Prudentiel et de Résolution*, con l'acronimo ACPR, introducendo un nuovo collegio di Risoluzione guidato dal Governatore della Banca Centrale francese a cui partecipa anche il presidente del FGDR. La risoluzione consiste nell'intervento del FGDR che può apportare i propri fondi, ma solo nell'ipotesi in cui l'intervento degli investitori e degli azionisti, che chiaramente detengono il maggior rischio nella banca in crisi, non sia stato sufficiente a coprire le perdite (quindi sia stato posto in essere il *bail-in*). Prima di effettuare il rimborso dei depositanti, che si attua come ultimo tentativo, si tenta di risollevare la banca dalla crisi annunciando i Piani di Ristrutturazione programmati dall'Istituto in difficoltà e dall'*Autorité de contrôle prudentiel et de Résolution*, poi vengono messi in atto interventi di prevenzione con Piani

di Ristrutturazione programmati direttamente dall'ACPR. Solo successivamente a questi il FGDR autorizza i Piani di Risoluzione e decide se è il caso di effettuare il rimborso dei depositi.⁵⁶

5. Gli strumenti a tutela dei depositi in Germania

La Germania si è da sempre occupata della tutela dei depositanti, tanto che era presente una variegata serie di strumenti di tutela, sia privati sia pubblici, sia volontari sia obbligatori, sorti in periodi differenti⁵⁷. I più importanti furono:

1. la tutela delle Banche Cooperative e Casse rurali, con adesione privata e volontaria;
2. la tutela delle Casse di risparmio sempre con adesione privata e volontaria;
3. la tutela delle Banche commerciali, anche quest'ultima, privata e volontaria.

Il primo sistema di tutela dei depositanti da parte delle banche commerciali risale al 1966, questo aveva carattere privato ed era stato creato dall'Associazione Bancaria Federale e veniva amministrato da un Comitato Direttivo. Tale Comitato era composto da nove persone, tutte facenti parte delle banche aderenti⁵⁸. I sistemi di tutela volontaria elencati sopra avevano obiettivi differenti; i primi due avevano lo scopo di risanare gli

56. R. Moretti, R. De Lisa, M. De Cesare, F. Pluchino, *“La gestione delle crisi delle banche e i ruoli dei fondi di garanzia: casistica europea e inquadramento degli interventi di sostegno del FITD”*, 2014.

57. V. Nastasi, *“Crisi bancarie e tutela dei depositanti”*, 1988.

58. F. Pistelli, *“I sistemi nazionali di assicurazione dei depositi”*, 1999.

intermediari in difficoltà trascurando i depositanti, i quali venivano protetti indirettamente, mentre l'ultimo aveva l'obiettivo di tutelare i depositanti nell'ipotesi di fallimento degli intermediari piuttosto che sostenere gli intermediari stessi.

Proprio per questo non possiamo paragonarli ai sistemi vigenti negli stessi anni in altri paesi europei, come l'Italia, tanto è vero che ci si poteva anche opporre al rimborso dei depositanti⁵⁹. Il “*Deposit Guarantee and Investor Compensation Act*”, del 1998, recepì la direttiva 94/19 riguardo i sistemi di garanzia dei depositanti e di protezione degli investitori. Con questo atto fu istituito un nuovo sistema pubblico di tutela il quale si confaceva a quanto stabilito dalla normativa comunitaria per creare omogeneità tra i Paesi. Il sistema pubblico non si sostituì ai precedenti sistemi privati, ma si aggiunse. La motivazione alla base di questa scelta stava nella possibilità di accrescere la somma di denaro al limite di copertura garantito ai propri depositanti, conservando in questo modo il limite stabilito in precedenza, infatti, in Germania il rimborso massimo del sistema pubblico doveva essere pari al 90% dell'ammontare dei depositi⁶⁰, per un importo, inferiore ad un totale di marchi equivalenti a 20.000 Euro. Il diritto di rimborso valeva solo per le persone fisiche, quindi erano escluse le banche che detenevano depositi in altre banche, le imprese finanziarie, le Autorità Pubbliche, le imprese di medie e grandi dimensioni e le società di assicurazione⁶¹. L'adesione a questa forma di garanzia pubblica dei depositi era obbligatoria per tutti gli intermediari che svolgevano l'attività bancaria.

Per quanto riguarda il finanziamento del sistema le risorse dovevano essere corrisposte per mezzo di una contribuzione periodica *ex ante* in base alla dimensione

59. V. Nastasi, “*Crisi bancarie e tutela dei depositanti*”, 1988.

60. Oggi il limite di copertura è pari al 100%, tenendo conto del tetto massimo pari a 100.000 Euro per depositante.

61. Monografia FITD, “*L'assicurazione dei depositi nell'Unione Europea*”, 2006.

dell'intermediario ed, eventualmente, una contribuzione che interveniva solo in caso di crisi delle banche aderenti al sistema oppure attraverso la possibilità di chiedere nuovamente finanziamenti. La novità introdotta in questo Paese al momento del recepimento della direttiva 94/19/CE, fu anche quella di permettere ad un ente privato di creare ed amministrare il sistema pubblico di garanzia sui depositi. Infatti fu ciò che fece La *Bundesverband der deutschen Banken* (BdB), cioè l'Associazione delle banche private tedesche e l'Associazione delle banche pubbliche. All'interno della BdB, operava sia il sistema privato di assicurazione dei depositanti che quello pubblico di garanzia, completamente controllati dalla BdB⁶². A differenza di quanto detto per il sistema di garanzia pubblico, l'adesione a quello privato era volontaria, ma dal 1993 si stabilì che se la banca non avesse aderito ad alcun sistema doveva obbligatoriamente renderlo pubblico e trasparente nei rapporti con la clientela. Per quanto concerne invece le succursali di banche comunitarie, queste potevano partecipare volontariamente ai sistemi di garanzia dei depositi non garantiti dal sistema di protezione del loro Paese d'origine, mentre le succursali di banche extraeuropee, dovevano obbligatoriamente aderire al sistema tedesco, a meno che il sistema di garanzia del Paese d'origine non fosse stato equivalente. Il *Deposit Protection Fund* del 1976 svolgeva il compito di tutelare i depositanti nel caso di dissesti bancari. A tal fine, successivamente in Germania fu istituita la *Federal Banking Supervisory Office* che, ancora oggi, è un organismo di controllo che fornisce informazioni riguardo tutte le situazioni che possano compromettere o influenzare la sicurezza dei depositi. Si interviene sulle banche in difficoltà attuando finanziamenti,

62. Monografia FITD, “L'assicurazione dei depositi nell'Unione Europea”, 2006.

concessioni di garanzie, assunzioni di obbligazioni e rimborso diretto dei depositanti. Per quanto riguarda gli interventi di risoluzione o liquidazione delle banche tedesche occorre precisare che in Germania esistono sei diversi tipi di sistemi di garanzia sui depositi che si distinguono a seconda delle associazioni delle banche private o di quelle pubbliche, a quelle delle casse di risparmio oppure delle banche di credito cooperativo, o delle banche commerciali, alla natura obbligatoria ovvero volontaria dell'adesione al Fondo. Infatti le banche con sistemi di tipo obbligatorio forniscono una garanzia di copertura pari a 100.000 Euro per depositante; mentre le banche con sistemi di tipo volontaristico integrano la tutela fornita dai sistemi di copertura obbligatoria ed infatti tutelano totalmente i fondi del depositante. Questo perché a differenza di quelli obbligatori, i sistemi volontari, coprono ogni tipologia di deposito, poiché è l'intermediario ad essere assicurato⁶³. Per ciò che concerne invece l'Autorità di Risoluzione delle crisi bancarie questa è la “*Bundesanstalt Für Finanzdienstleistungsaufsicht*”, nota come BaFin, che dal 2002 assume il ruolo di Autorità di Vigilanza, con il supporto di un'unità di risoluzione funzionalmente separata. Il BaFin, in caso di risoluzione, può adottare un trasferimento che consiste nell'ordinare che una banca sia trasferita ad altro ente già esistente (cioè alla *bridge bank*). La risoluzione viene preferita quando la banca non riesce a continuare la sua attività e ciò potrebbe comportare un rischio sistemico; infatti possiamo distinguere due tipi di rischi: il *Going-concern risk*, che è quel pericolo che si innesca qualora non venga messa in atto nessuna misura idonea per superare la crisi, e se venissero meno i requisiti patrimoniali, la banca verrebbe liquidata; oppure il *Systemic risk*⁶⁴, che si

63. R. Moretti, R. De Lisa, M. De Cesare, F. Pluchino, “*La gestione delle crisi delle banche e i ruoli dei fondi di garanzia: casistica europea e inquadramento degli interventi di sostegno del FITD*”, 2014.

64. R. Moretti, R. De Lisa, M. De Cesare, F. Pluchino, “*La gestione delle crisi delle banche e i ruoli dei fondi di garanzia: casistica europea e inquadramento degli interventi di sostegno del FITD*”, 2014.

manifesta quando il rischio dell'attività di una singola banca possa avere un impatto dirompente sull'intero sistema finanziario. Il sistema di garanzia sui depositi raccoglie dati dalla società di *rating* del sistema volontario di tutela sui depositi, collabora con la BaFin e con la *Bundesbank* e partecipa alla decisione finale in quanto deve decidere riguardo la soluzione da adottare, che può consistere: nel rimborso dei depositanti, nell'acquisizione della banca da parte del sistema volontario oppure nell'ordine di trasferimento ad una *Bridge-bank*. Occorre precisare che in questo caso non vi è un coinvolgimento finanziario del sistema di garanzia dei depositi ma le risorse offerte sono a carico del Fondo di Risoluzione.

6. Gli strumenti a tutela dei depositi in Gran Bretagna

Il *Banking Act* del 4 Aprile del 1979 rappresenta la prima forma di legislazione dell'attività bancaria del Regno Unito. I molti dissesti delle banche, soprattutto quelle piccole, fecero sì che emergessero tutte le necessità di riformare e migliorare il sistema di vigilanza in modo da estendere i controlli a istituzioni che, nonostante raccogliessero i depositi, non era mai state sotto alcuna supervisione. Allo stesso tempo si sentiva sempre di più l'esigenza di un meccanismo che permettesse l'estinzione di quelle banche che si erano dimostrate inefficienti e incaute senza creare al contempo contraccolpi pericolosi per il sistema bancario e finanziario. La nuova legge bancaria cercò di fornire una risposta a questi problemi riempiendo i vuoti legislativi e rafforzando i poteri della Banca Centrale

nel settore della vigilanza e delle autorizzazioni. In precedenza la vigilanza avveniva su base non legislativa. Le principali novità furono:

1. l'introduzione di un sistema di autorizzazione della Banca di Inghilterra per tutte le istituzioni che raccolgono i depositi;
2. la costituzione di un fondo di protezione dei depositi⁶⁵.

Il Fondo, che divenne operante nel Febbraio 1982, disciplinava le proprie caratteristiche nel *Banking Act*, dall'articolo 21 all'articolo 33. L'adesione era obbligatoria per le banche che erano autorizzate alla raccolta dei depositi, mentre escluse risultavano le istituzioni appartenenti al settore pubblico, che erano coperte dal Tesoro. Rilevante era l'esenzione dall'obbligo di adesione per le filiali di banche estere che operavano nel territorio nazionale se capaci di dimostrare che i depositi raccolti ricevevano una protezione di pari livello in base al sistema in vigore nel paese d'origine. Per ciò che riguardava la direzione del Fondo, questa era affidata al “*Deposit Protection*”, formato dal Governatore della Banca d'Inghilterra, che aveva il ruolo di Presidente; poi il Vice Governatore e il *Chief Cashier*; il resto dei componenti veniva invece nominato dal Presidente. La garanzia consisteva nella tutela, sia ai residenti che ai non residenti, di una quota pari al 75% dei depositi, fino a 7.500 sterline. Al Fondo contribuivano con quote determinate proporzionalmente ai depositi, in maniera “*ex post*”, a chiamata, quindi successiva alla crisi. Ci potevano essere due modalità di alimentazione del Fondo, una detta “*topping up payment*”, che necessitava di una approvazione del ministro del Tesoro, col fine di ripristinare il normale livello delle disponibilità di cassa quando queste scendevano sotto una determinata soglia; oppure la seconda modalità, che prevedeva l'approvazione del

65. V. Nastasi (1988), “*Crisi bancarie e tutela dei depositanti*”.

Parlamento e aveva come fine quello di innalzare permanentemente il livello monetario per renderlo adeguato al tasso di crescita dei depositi protetti. Oltre che queste due modalità, il Fondo veniva alimentato anche nei casi in cui erano necessari contributi speciali per far fronte alle scadenze dell'esercizio finanziario. Il rimborso ai risparmiatori avveniva in maniera celere e semplificata. Quando veniva accertato che la banca versava in stato di insolvenza, il *Deposit Protection Board* avvisava i depositanti della necessità di fornire al liquidatore le prove del loro credito presso la banca stessa. Verificato ciò si passava direttamente al rimborso, sempre secondo i limiti che abbiamo riportato sopra⁶⁶. Il sistema presente nel 1979, il *Deposit Protection Board*, è stato riformato nel 2001, ai sensi del Decreto legge del 2000 sui servizi e mercati finanziari (il *Financial Services and Markets Act 2000*), divenendo operativo il primo Dicembre del 2001, con l'attuale denominazione di "*Financial Services Compensation Scheme*", con l'acronimo di FSCS. Lo strumento di tutela per i servizi finanziari (FSCS), rappresenta quindi l'ultima possibilità di ricorso per i depositanti di imprese autorizzate a fornire servizi finanziari nel Regno Unito. L'operato delle istituzioni aderenti, obbligatoriamente iscritte ad un sistema di tutela dei depositi, è sotto l'azione di vigilanza della *Financial Services Authority*, la FSA. Il finanziamento avviene tramite quote con modalità ex ante, ma anche ex post, quindi un doppio canale di approvvigionamento. Il FSCS procederà al rimborso solo quando la FSA avrà stabilito l'incapacità della banca a far fronte ai suoi obblighi di rimborso. Per ciò che concerne la copertura i prodotti finanziari protetti dall'FSCS sono⁶⁷:

- i depositi;

66. V. Nastasi, "*Crisi bancarie e tutela dei depositanti*", 1988.

67. Fonte: sito FSCS.org.uk.

- le polizze assicurative;
- il brokeraggio assicurativo (per attività svolte a partire dal 14 Gennaio 2005);
- le attività di investimento;
- i finanziamenti per le abitazioni (a partire dal 31 Ottobre 2004).

Esistono chiaramente dei limiti alla protezione disponibile, come in ogni altro Paese. Le norme che regolano la misura in cui l'FSCS può fornire protezione sono raccolte nel “Manuale di norme e orientamento dell'FCA”, alla sezione “*Redress*” e “*Compensation*”.

I livelli massimi di risarcimento sono fissati per i depositi ad 85.000 Sterline per persona per impresa (per richieste di risarcimento nei confronti di imprese dichiarate inadempienti a partire dal 31 dicembre 2010). Dal 1 Gennaio 2016 il limite di deposito per i conti bancari sarà di 75.000 Sterline e di 150.000 Sterline per conti congiunti. La cifra di 75.000 è l'equivalente in sterline di 100.000 Euro, come richiesto dalla rifusione della direttiva sui Sistemi di garanzia dei depositi⁶⁸.

68. Fonte: sito FSCSorg.uk.

CAPITOLO V

LA DIRETTIVA 2014/49/UE

Sommario: 1. Dalla COM(2010)368 alla direttiva 2014/49/UE. 2. La direttiva 2014/49/UE. 3. Il percorso nazionale per il recepimento della direttiva.

1. Dalla COM(2010)368 alla direttiva 2014/49/UE

Nel Luglio 2010 la Commissione europea ha lavorato al progetto di proposta di una nuova direttiva concernente i sistemi di garanzia dei depositanti. La Commissione europea ha scelto di innovare la materia utilizzando la procedura della “rifusione”, infatti il primo “considerando” della COM(2010)368 prescrive che “alla direttiva 94/19/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30/5/94 devono essere apportate diverse modificazioni sostanziali. È quindi opportuno provvedere, per ragioni di chiarezza alla rifusione di tale direttiva”. Il quinto “considerando” della COM(2010)368 osserva che la direttiva 94/19/CE si basava sul principio della armonizzazione minima; di conseguenza nell'Unione è stata creata una varietà di sistemi di garanzia dei depositi aventi caratteristiche molto diverse. Questo ha causato distorsioni di mercato per gli enti creditizi ed ha limitato i vantaggi del mercato interno per i depositanti; invece la proposta del 2010 ha sottolineato l'esigenza di quei connotati propri del principio dell'armonizzazione

massima, riscontrabili ad esempio nel quarto “considerando” della COM(2010)368¹.

La procedura 2010/0207 COD, è una nuova procedura legislativa ordinaria, di cui fa parte la COM(2010)368, ed è quella che ha portato alla formazione e approvazione della direttiva 2014/49/UE che è al centro del nostro studio. Questa relazione è stata redatta da Peter Simon, nel Giugno 2011 essendo il relatore della ECON². Per la realizzazione di questo progetto si sono avvalsi di diversi pareri, come il gruppo consultivo del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione; altro parere è quello della Banca Centrale Europea ed infine altro parere richiesto è quello della Commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori, la IMCO. L'insieme di tutti i pareri ha portato modifiche, anche significative al testo della COM(2010)368. Alcuni emendamenti sono stati recepiti, altri respinti. La modifica più importante forse possiamo rinvenirla nel passaggio ad un regime di concessione dei prestiti fra i DGS da obbligatoria a discrezionale³. La Commissione europea ha presentato la COM(2010)368 al Consiglio europeo e al Parlamento europeo. Il 16 Febbraio 2012 il Parlamento europeo ha adottato la sua posizione in prima lettura e l'ha trasmessa al Consiglio. Questa procedura parlamentare è avvenuta a seguito di una discussione di Peter Simon sulla sua relazione. Il 3 Marzo 2014 si è avuta l'adozione della posizione del Consiglio in prima lettura ed infine il 15 Aprile

2014 vi è stata da parte del Parlamento europeo l'approvazione della COM e il giorno

1. Così il quarto considerando della COM(2010)368 “un’armonizzazione dei meccanismi di finanziamento dei sistemi di garanzia dei depositi, possibili modelli per l'introduzione di contributi basati sui rischi, i benefici e i costi di una possibile introduzione di un sistema di garanzia dei depositi dell'Unione, l'impatto delle disparità normative in materia di compensazione e crediti di contropartita sull'efficienza del sistema, l'armonizzazione dell'ambito dei prodotti e dei depositanti coperti”.

2. Commissione per i problemi economici e monetari.

3. Così l'art. 10 COM(2010)368, rubricato “concessione di prestiti tra sistemi di garanzia dei depositi”, dove si afferma, al co. 1 del par. 1 che “un sistema ha il diritto di ottenere un prestito da tutti gli altri sistemi di garanzia dei depositi di cui all'articolo 1, paragrafo 2, all'interno dell'Unione”; alla lettera b) del par. 2, che “il sistema mutuatario deve rimborsare il prestito al più tardi dopo 5 anni. Può rimborsarlo in quote annuali. Gli interessi sono dovuti solo al momento del rimborso”.

seguito la sottoscrizione del Presidente del Parlamento europeo e del Presidente del Consiglio della direttiva, che analizzeremo nel paragrafo successivo.

2. La direttiva 2014/49/UE

La direttiva numero 49 del 2014, come abbiamo accennato nel precedente paragrafo, ha dato attuazione, seppur in maniera attenuata al terzo pilastro dell'Unione Bancaria Europea, rinviando ad un futuro prossimo, il progetto di un sistema veramente unificato di assicurazione dei depositi. E' stato introdotto un sistema di garanzia che ha lo scopo di eliminare le distorsioni competitive che potrebbero innescarsi a causa delle differenti soglie di protezione che sono offerte dai differenti strumenti di raccolta o delle diverse modalità nelle quali i fondi di garanzia degli Stati membri intervengono. Ci si è quindi “accontentati” di una armonizzazione del funzionamento dei sistemi di garanzia dei depositi di ciascuno Stato membro. Si sta infatti ancora operando per eliminare le differenze che si ritiene siano dovute alla convivenza a livello europeo di diversi livelli di protezione offerti a diverse tipologie di depositi e dalle differenti modalità di intervento dei fondi di garanzia che ogni Nazione appunto presenta. L'Unione Europea stabilisce che in ogni caso i sistemi che assicurano i risparmiatori dei diversi Paesi devono operare uniformemente. Il sistema di garanzia dei depositi continua a svolgere la fondamentale funzione di protezione dei risparmiatori nei casi in cui l'intermediario sia sottoposto a liquidazione⁴. Bisogna sottolineare che la direttiva contempla esplicitamente per la prima

4. C. Barbagallo, “*L'Unione Bancaria Europea*”, 2014.

volta tutte e tre le forme di intervento, e quindi il rimborso dei depositanti, la cessione di attività e passività e le misure alternative, così all'articolo 11 comma 1, 3 e 6. Infatti la direttiva 94/19/CE non prevedeva espressamente le ultime anche se erano disciplinate dalle varie legislazioni nazionali. Di queste tre modalità però solo il rimborso dei depositanti deve essere obbligatoriamente assicurato dai sistemi di garanzia, mentre la previsione delle altre modalità di intervento è rimessa agli Stati membri. Bisogna però sottolineare che non è chiara la linea di demarcazione fra le varie possibilità di intervento, né viene chiarito, per ciò che concerne le misure alternative quale grado di problematicità debba sussistere perché ad esse si debba ricorrere⁵, anche se l'applicazione delle misure alternative al rimborso dei depositi avverrà solo se da esse risulterà un minor onere. Ulteriore novità di rilievo rispetto alla precedente direttiva possiamo rinvenirla nel terzo e nel sedicesimo “considerando” dove viene richiesto che le misure adottate dai Sistemi di Garanzia siano compatibili con le norme sugli aiuti di Stato. Infatti il terzo “considerando” afferma che “alla luce dei costi economici complessivi del fallimento di un ente creditizio e degli effetti negativi sulla stabilità finanziaria e sulla fiducia dei depositanti, è auspicabile prevedere non solo la funzione di rimborso dei depositanti, ma anche la sufficiente flessibilità affinché gli Stati membri possano consentire agli SGD di attuare misure volte a ridurre la probabilità di future richieste di rimborso nei confronti di detti sistemi. Tali misure dovrebbero sempre rispettare le norme sugli aiuti di Stato”. Dall’altro, il “considerando” numero sedici afferma che “un SGD, ove consentito dal diritto nazionale, dovrebbe poter anche andare oltre la mera funzione di rimborso e

5. S. Maccarone, “Il ruolo e l'ambito di intervento dei fondi di risoluzione e dei DGS nelle crisi bancarie”, Intervento, 2015.

utilizzare i mezzi finanziari disponibili per evitare il fallimento di un ente creditizio, onde evitare i costi di un rimborso dei depositanti e altri effetti negativi. Tali misure dovrebbero tuttavia essere realizzate nell'ambito di un quadro chiaramente definito e dovrebbero in ogni caso rispettare le norme sugli aiuti di Stato". Questa espressa apertura del legislatore comunitario nella direttiva in esame però non è accompagnata da una definizione certa delle condizioni di legittimità dell'applicazione di dette misure rispetto alla normativa sugli aiuti di Stato⁶. L'assicurazione dei depositi come detto in precedenza è stata al centro di discussioni da parte della Comunità Europea e dal 2011 il livello di tutela dei depositi è stato portato a 100.000 Euro per depositante e per banca. Fu suggerito, inoltre, a tutti i Paesi di adottare un sistema di raccolta dei contributi sia *ex ante* che *ex post* dalle banche aderenti. Ma questo aspetto fu trascurato, basti pensare che fino ad oggi, in molti Stati si partecipa al fondo con contributi *ex ante* non sufficienti e i veri e propri contributi sono quelli *ex post*. L'Unione Europea il 16 aprile 2014 ha appunto emanato la direttiva n.49 in materia dei sistemi di garanzia dei depositi, che abroga, attraverso la rifusione⁷, la direttiva 94/19/CE, da recepire obbligatoriamente entro il 2016⁸. All'articolo 5 comma 1 viene affermato che i sistemi di garanzia sui depositi non effettuano il rimborso sui:

- a) depositi effettuati da altri enti creditizi a nome proprio e per proprio conto;
- b) fondi propri;
- c) depositi derivanti da transazioni in relazione alle quali ci sia stata una condanna per un

6. A. Argentati, "Sistemi di garanzia dei depositanti e crisi bancarie: c'è aiuto di Stato?", in rivista Mercato concorrenza regole, 2015.

7. Così il primo "considerando" della dir. 2014/49/UE "La direttiva 94/19/CE del Parlamento europeo e del Consiglio è stata modificata in maniera sostanziale. Poiché si rendono necessarie nuove modifiche, a fini di chiarezza è opportuno procedere alla sua rifusione".

8. In realtà, dopo 20 giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea entra in vigore (quindi il 06/05/2014). I Paesi devono recepirla entro il 03/07/2015 e al massimo entro il 31/05/2016.

reato di riciclaggio dei proventi di attività illecite;

d) depositi degli enti finanziari;

e) depositi delle imprese di investimento;

f) depositi i cui titolari non sono mai stati identificati;

g) depositi delle imprese di assicurazione e delle imprese di riassicurazione;

h) depositi degli organismi d'investimento collettivo;

i) depositi dei fondi pensioni;

j) depositi delle autorità pubbliche;

k) titoli di debito emessi da un ente creditizio e le passività derivanti da accettazioni e pagherò cambiari dell'ente medesimo. All'articolo 5 comma 2 viene ammessa alla predetta statuizione, la possibilità per gli Stati membri di disporre l'inclusione, fino alla corrispondenza di 100.000 Euro per:

a) i depositi detenuti da regimi pensionistici personali e professionali delle piccole e medie imprese;

oppure :

b) i depositi che siano detenuti dalle autorità locali con un bilancio annuo fino a 500.000 euro⁹.

Il livello di copertura che gli Stati membri assicurano per ciascun depositante (e non per deposito) è stabilito all'articolo 6 ed è di 100.000 euro, come stabilito già dalla direttiva 2009/14/CE, inoltre al paragrafo 2 del suddetto articolo si afferma che i Paesi membri assicurano che i seguenti depositi siano protetti anche oltre tale somma per almeno tre mesi e per un massimo di un anno dopo l'accredito dell'importo o a decorrere dal

9. Fonte: Direttiva 2014/49/UE.

momento in cui tali depositi diventano legalmente trasferibili. Sempre secondo il paragrafo 2 dell'articolo 6 sono destinatari di tale tutela non tutti i tipi di depositi, ma solo quelli:

- a) derivanti da operazioni su beni immobili relative a proprietà residenziali private;
- b) che soddisfano le esigenze di carattere sociale fissate nel diritto nazionale e che sono collegati a particolari eventi della vita di un depositante come il matrimonio, il divorzio, il pensionamento, il licenziamento, l'esubero, l'invalidità o il decesso;
- c) che soddisfano le esigenze di cui al diritto nazionale e che sono basati sul pagamento di prestazioni assicurative o indennizzi per lesioni personali dolose o per ingiusta condanna.

Secondo quanto stabilito al paragrafo 3, i precedenti dettami non impediscono agli Stati membri di mantenere o introdurre sistemi che proteggono prodotti inerenti a prestazioni di vecchiaia e pensioni, purché tali sistemi non coprano solo i depositi ma offrano una copertura globale per tutti i prodotti e le situazioni rilevanti sotto questo profilo. Il rimborso, inoltre, può avvenire come prescritto all'articolo 6 paragrafo 4:

- a) nella valuta dello Stato membro in cui è ubicato il sistema di garanzia dei depositi;
- b) nella valuta dello Stato membro in cui risiede il titolare del conto;
- c) in euro;
- d) nella valuta del conto;
- e) nella valuta dello Stato membro in cui è ubicato il conto¹⁰.

La Commissione europea, almeno ogni cinque anni potrà variare l'importo del rimborso pari a 100.000 Euro. La direttiva verrà recepita nei sistemi nazionali, come abbiamo già accennato, entro il 2016, e quindi il primo riesame si avrà nel Luglio 2020 a meno che

10. Fonte: Direttiva 2014/49/UE.

eventi imprevisti impongano di anticipare il riesame. In base all'articolo 8 gli SGD assicurano che l'importo rimborsabile sia disponibile entro sette giorni lavorativi a decorrere dalla data in cui un'autorità amministrativa pertinente giunga alla conclusione di cui all'articolo 2, paragrafo 1, punto 8, lettera a), o un'autorità giudiziaria adotta la decisione di cui all'articolo 2, paragrafo 1, punto 8, lettera b). Va però precisato che per un periodo transitorio, che durerà fino al 2023, ogni Stati membro potrà prevedere vari tempi di rimborso. Infatti si prevede che il rimborso dei depositi avvenga entro 20 giorni dalla data di indisponibilità dei depositi, fino al 31/12/2018; dal 1/1/2019 al 31/12/2020 entro 15 giorni, ed infine dal 1/1/2021 al 31/12/2023 entro 10 giorni. Ovviamente affinché vi sia il rimborso, però, occorrerà che vi sia stata qualche operazione relativa al deposito negli ultimi due anni e che il valore del deposito sia superiore ai costi amministrativi che deriverebbero dal sistema di garanzia sui depositi da tale rimborso¹¹. Durante il periodo transitorio fino al 31 dicembre 2023, qualora gli SGD non possano rendere disponibile l'importo rimborsabile entro sette giorni lavorativi, gli stessi assicurano che i depositanti abbiano accesso a un importo appropriato dei loro depositi coperti per tenere conto del costo della vita, entro cinque giorni lavorativi da una richiesta, così l'articolo 8 paragrafo 4. I contributi ai Sistemi di Garanzia dei Depositi sono basati sull'importo dei depositi coperti e sul grado di rischio sostenuto dai rispettivi membri. Da questo momento sarà in vigore la regola che ogni singolo sistema di assicurazione degli Stati membri sui depositi avrà una contribuzione sia *ex ante* che *ex post*, dando maggior rilievo al contributo *ex ante*, poiché è proprio con questo che si raccolgono i fondi e si evita l'instabilità¹². I

11. Fonte: Direttiva 2014/49/UE.

12. A. Bonafede, articolo de La Repubblica.it (07/07/2014), “Così cambierà il fondo di garanzia dei depositi”.

singoli Paesi possono prevedere contributi inferiori per settori a basso rischio che sono disciplinati dal diritto interno, possono stabilire che i membri di un sistema di protezione istituzionale versino contributi più bassi ai Sistemi di Garanzia sui Depositi, ed inoltre, qualora per loro sia la soluzione migliore, possono decidere che gli enti creditizi versino un contributo minimo, a prescindere dall'importo dei loro depositi coperti. Come previsto anche nelle direttive previgenti, anche nella direttiva numero 49, è previsto che il calcolo dei contributi è proporzionale al rischio supportato dai membri e tiene conto dei profili di rischio dei diversi modelli economici servendosi di opportuni indici dell'attivo dello stato patrimoniale e indicatori del rischio, come l'adeguatezza patrimoniale, la qualità dell'attivo e la liquidità. Ogni Autorità competente approva un metodo di calcolo dei contributi in cooperazione con l'Autorità designata ed informano l'Autorità Bancaria Europea che, al fine di garantire l'applicazione uniforme della presente direttiva, entro il 3 luglio 2015 deve emanare disposizioni inerenti i metodi di calcolo dei contributi da versare ai sistemi di garanzia sui depositi. A tal proposito introduce una formula di calcolo, indicatori specifici, classi di rischio per i membri, soglie per i coefficienti di ponderazione del rischio assegnati alle specifiche classi di rischio e altri elementi necessari. In data 28 maggio 2015, l'Autorità Bancaria Europea ha pubblicato un set di Linee Guida dirette ad assicurare un'applicazione uniforme dei nuovi meccanismi di finanziamento previsti nella direttiva 2014/49/UE relativa ai sistemi di garanzia dei depositi. Nello specifico sono state pubblicate: - Linee Guida in materia di calcolo dei contributi dovuti con riferimento ai sistemi di garanzia dei depositi ai sensi dell'art. 13 della direttiva 2014/49/UE; - Linee Guida sugli impegni di pagamento quale modalità di

finanziamento dei sistemi di garanzia dei depositi ai sensi dell'art. 10 della direttiva 2014/49/UE. I Sistemi di garanzia dei depositi e le Autorità competenti sono tenuti ad attuare le disposizioni contenute nelle Linee Guida entro il 31 dicembre 2015¹³. I metodi di calcolo comprendono un insieme di indicatori essenziali per rilevare le principali caratteristiche del profilo di rischio degli enti creditizi. Gli indicatori obbligatori copriranno aspetti come il capitale, la liquidità, la qualità delle attività, il modello di business e il gravame sulle attività. Questi indicatori obbligatori rappresenteranno il 75% della valutazione del rischio, lasciando una flessibilità limitata ai Sistemi di Garanzia dei Depositanti (SGD) e alle Autorità designate, per determinare il restante 25%. Tale flessibilità consentirà ai Sistemi di Garanzia e alle Autorità designate di prendere in considerazione le specificità degli enti creditizi, rispettando alcune misure di salvaguardia, in modo da assicurare uniformità e comparabilità all'interno del mercato unico. Entro il 3 Luglio 2017, con una cadenza quinquennale, l'Autorità Bancaria Europea, secondo l'articolo 14 procederà ad una verifica degli orientamenti sui metodi basati sul rischio o sui metodi propri alternativi basati sul rischio applicati dagli SGD¹⁴. Come già prevedeva la direttiva 94/19/CE, l'articolo 14 sulla cooperazione all'interno dell'Unione, dispone che i depositanti delle succursali istituite da enti creditizi in un altro Stato membro sono rimborsati da un SGD nello Stato membro ospitante per conto del sistema di garanzia dei depositanti dello Stato membro di origine. Il Paese d'origine mette a disposizione i fondi che sono necessari prima che avvenga il rimborso, risarcendo così il sistema del Paese ospitante di qualsiasi costo abbia sostenuto. I Paesi membri, a loro volta, attuano un

13. L'EBA ha pubblicato la versione definitiva delle “*Guidelines on payment commitments under Directive 2014/49/UE on deposit guarantee schemes*” (EBA/GL/2015/09).

14. Fonte: Direttiva 2014/49/UE.

controllo sulle succursali degli enti creditizi che sono stabilite nel territorio europeo, che hanno però la sede principale fuori dai confini dell'Unione ed abbiano lì una protezione equivalente a quella prescritta dalla presente direttiva. Nel caso in cui questa risulti non equivalente, gli Stati membri possono prevedere che tali succursali delle banche aventi la sede principale in un Paese extraeuropeo diventino membri di un Sistema di Garanzia dei Depositi esistente già sul territorio. Per rendere anche più totalizzante la tutela dei depositanti, la suddetta direttiva prevede che gli Stati membri provvedano a far mettere a disposizione alle banche per i loro depositanti reali o potenziali tutte quelle informazioni necessarie per poter individuare il Sistema di Garanzia sui Depositi al quale appartiene l'ente creditizio e le sue succursali all'interno dell'Unione. Ulteriore dovere è quello di informare gli stessi delle esclusioni applicabili dai Sistemi ai quali l'ente aderisce. Chiaramente tutto ciò prima della conclusione del contratto di apertura del deposito. Spetterà agli Stati membri il compito di provvedere che gli enti creditizi rispettino detto obbligo, ciò secondo l'articolo 16. Nei casi di fusione, conversione di filiali in succursali o altre operazioni analoghe, l'ente creditizio avrà i medesimi obblighi di informazione e trasparenza. In queste ipotesi, entro il termine di tre mesi dalla notifica dell'operazione, i depositanti, avranno la possibilità di ritirare i propri risparmi o in alternativa trasferirli in un altro ente creditizio senza che ciò comporti l'applicazione di nessuna penalità o alcuna perdita di interessi accumulati in precedenza (articolo 16 paragrafo 6). Nel caso in cui invece, l'ente creditizio si sia ritirato o sia stato escluso da un sistema di garanzia dei depositi, secondo l'articolo 16 paragrafo 7, ad intervenire saranno gli Stati membri con il compito di provvedere in modo tale che la banca informi i propri depositanti entro un

mese dalla data dell'evento¹⁵. La direttiva del 2014 al paragrafo 8, articolo 16, si è inoltre impegnata a tutelare i depositanti di banche che operano quasi del tutto *on-line*, considerando il prosperare delle stesse: infatti, se un depositante, si serve dei servizi di questi istituti, ha il diritto di ricevere tutte le informazioni utili, sia con materiale elettronico, sia cartaceo¹⁶. Come si può dedurre da quanto sopra esposto, per il momento si è accantonata l'idea di creare un Fondo Unico di garanzia dei depositi ma si procederà per altri anni ancora con l'armonizzazione dei sistemi di garanzia sui depositi. Si spera che un giorno, in Europa, anche l'assicurazione sui depositi da armonizzata diventi un sistema unico e comune per tutti i Paesi così come è accaduto per la vigilanza bancaria. Risulta probabile, stante l'interconnessione a livello globale delle economie nazionali e comunque tenendo conto che la direttiva è destinata a trovare applicazione in un piccolo spazio economico, ossia i 17 Paesi aderenti all'Eur, che gli obiettivi che si pone la stessa, come la stabilità del sistema bancario, appaiono troppo ambiziosi¹⁷.

3. Il percorso nazionale per il recepimento della direttiva

Per il sistema bancario italiano il recepimento della direttiva segnerà un sostanziale cambiamento di rotta, soprattutto per quel che concerne il finanziamento dei due fondi di garanzia esistenti: ciò comporterà, per le banche domestiche, un notevole sforzo economico, tenuto altresì conto della carenza di liquidità che affligge il mercato del

15. Fonte: Direttiva 2014/49/UE.

16. Fonte: Direttiva 2014/49/UE.

17. C. Ganigian, “ un nuovo passo verso l'Unione bancaria europea: la Direttiva 2014/49/UE”, rivista Diritto delle banche e del mercato finanziario, 2014.

credito¹⁸. Il processo di recepimento della direttiva 2014/49/UE si è concluso nell'Agosto 2015. Il Disegno di Legge numero 1758 presentato dal Presidente del Consiglio Matteo Renzi il 5 Febbraio 2015 al Senato della Repubblica per la delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea, prevedeva all'articolo 5 (d.d.l. 1758) le modalità di recepimento. Il suddetto disegno di legge è stato trasmesso alla Camera dei Deputati il 18 Maggio 2015. L'iter dell'esame in Commissione è iniziato il 10 Giugno e concluso il 30 Giugno; l'iter in Assemblea è iniziato il 30 Giugno e concluso il 2 Luglio, infatti, la legge di delegazione europea 2014 è stata approvata in via definitiva dalla Camera dei Deputati il 2 Luglio 2015. Questo il disegno di legge numero 3123: “Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2014”. Articolo 7: “(Principi e criteri direttivi per il recepimento della direttiva 2014/49/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 Aprile 2014, relativa ai sistemi di garanzia dei depositi). 1. Nell'esercizio della delega per l'attuazione della direttiva 2014/49/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 Aprile 2014, relativa ai Sistemi di garanzia dei depositi, il Governo è tenuto a seguire, oltre ai principi e criteri direttivi di cui all'articolo 1, comma 1¹⁹, in quanto compatibili, e a quelli indicati dalla medesima direttiva, anche i seguenti principi e criteri direttivi specifici: a) apportare alla disciplina nazionale in materia di sistemi di garanzia dei depositi prevista dal Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1 Settembre 1993,

18. S. Maccarone, “I fondi di garanzia dei depositanti”, rivista Diritto delle banche e del mercato finanziario, 2013.

19. Così l'articolo 1 comma 1: “Delega al Governo per l'attuazione di direttive europee”. “Il Governo è delegato ad adottare secondo le procedure, i principi e i criteri direttivi di cui agli articoli 31 e 32 della legge 24 Dicembre 2012, n. 234, i decreti legislativi per l'attuazione delle direttive elencate negli allegati A e B alla presente legge”.

n. 385, le modifiche e le integrazioni necessarie al corretto e integrale recepimento della direttiva, avendo riguardo agli obiettivi della tutela dei risparmiatori e della stabilità del sistema bancario, nonché in conformità con gli orientamenti dell'Autorità bancaria europea e nel rispetto degli atti delegati adottati dalla Commissione europea; b) prevedere, ove opportuno, il ricorso alla disciplina secondaria adottata dalla Banca d'Italia; c) individua nella Banca d'Italia l'autorità amministrativa competente e l'autorità designata, ai sensi degli articoli 2 e 3 della direttiva. d) definire le modalità di intervento dei sistemi di garanzia dei depositi diverse dal rimborso ai depositanti; e) determinare: 1) le caratteristiche dei depositi che beneficino della copertura offerta dai sistemi di garanzia, nonché l'importo della copertura e la tempistica dei rimborsi ai depositanti con le seguenti precisazioni: 1.1) prevedere che i depositi su un conto di cui due o più persone siano titolari come membri di una società di persone o di altra associazione o gruppo di natura analoga senza personalità giuridica vengano cumulati e trattati come se fossero effettuati da un unico depositante ai fini del calcolo del limite di 100.000 euro previsto dalla direttiva; 1.2) prevedere che le posizioni debitorie del depositante nei confronti dell'ente creditizio siano prese in considerazione nel calcolo dell'importo rimborsabile, se esigibili alla data in cui il deposito viene dichiarato "indisponibile", nella misura in cui la compensazione è possibile a norma delle disposizioni di legge o contrattuali che disciplinano il contratto tra l'ente creditizio e il depositante; 1.3) limitare il periodo entro il quale i depositanti, i cui depositi non sono stati rimborsati o riconosciuti dai sistemi di garanzia dei depositi, possono reclamare il rimborso dei loro depositi; 2) le modalità e la tempistica per la raccolta dei mezzi finanziari da parte dei sistemi di garanzia dei depositi,

prevedendo che i membri di un sistema di protezione istituzionale versino contributi più bassi a tali sistemi; 3) le modalità di investimento dei mezzi finanziari raccolti dai sistemi di garanzia dei depositi; 4) la concessione di prestiti da parte dei sistemi di garanzia dei depositi ad altri sistemi all'interno dell'Unione europea; 5) le procedure di condivisione di informazioni e comunicazioni con sistemi di garanzia dei depositi e i loro membri in Italia e nell'Unione europea. 2. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le autorità interessate vi provvedono con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente”.

La legge 9 Luglio del 2015 n. 114, pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 31 Luglio, è entrata in vigore il 15 Agosto.

CONCLUSIONI

Come sappiamo, nonostante si mettano in atto misure per la prevenzione delle crisi bancarie, non sempre si riesce ad evitarle. Questo per molteplici cause che mettono in bilico la stabilità degli intermediari. Soffermandoci sul dato che ogni ente creditizio svolgendo la propria attività va incontro a dei rischi, non sempre risolvibili autonomamente, si possono individuare due possibili soluzioni:

1) la banca viene salvata grazie all'intervento di risanamento delle Autorità competenti; ma queste misure comportano degli oneri che ricadono su altri soggetti, come lo Stato che dovrà innalzare la spesa pubblica e il debito, ma anche i cittadini, che pagando le tasse si sobbarcheranno tale difficoltà. La situazione appena descritta è lo specchio dell'Europa degli ultimi anni: per evitare le crisi delle banche, le Nazioni si sono indebitate in maniera massiccia, producendo di conseguenza crisi interne. Anche negli Stati Uniti, in maniera più attenuata ci si è trovati in una condizione simile. Infatti, tutti gli interventi adottati dal Governo, il quale ha apportato numerosi fondi a questi intermediari per impedire i fallimenti bancari, e laddove non fosse stato possibile, ha cercato di contenere gli effetti, hanno portato a condizioni di criticità interne.

2) La banca non viene salvata ma liquidata e la propria attività cessa di esistere.

In entrambe le condizioni, come si è ampiamente detto occorre intervenire per tutelare i depositanti degli enti creditizi.

Il problema principale che ho riscontrato nel mio studio è che fino ad oggi ci sono troppi

vuoti nei sistemi di garanzia. Nonostante le riforme degli ultimi anni hanno portato una progressione in tema di tutela dei depositi, come la direttiva 2009/14/UE, dobbiamo dire che sono in qualche modo venute alla luce in ritardo. Se fossero state adottate prima della recente crisi bancaria, si sarebbero forse potute limitare le conseguenze o addirittura evitare del tutto le crisi. Negli USA le riforme sono rappresentate dall'introduzione del Dodd-Frank Act, che ha lo scopo di impedire che gli enti creditizi intraprendano azioni eccessivamente speculative a danno dei risparmiatori reintroducendo il Glass Steagall Act, di cui abbiamo lungamente detto nel quarto capitolo. In ogni Paese dell'Europa, le lacune a tutela dei depositanti abbondavano, infatti, come abbiamo visto, si andavano a tutelare i depositanti in modo discrezionale, ciò dovuto alla disciplina europea che dava un margine di manovra molto ampio; chiaramente ciò rendeva impossibile avere fra loro gli stessi sistemi di tutela dei depositi. Considerando la mancanza di omogeneità fra gli Stati, si è introdotta l'Unione Bancaria Europea. L'Unione Bancaria si era ormai resa necessaria, considerando che vi era già l'Unione monetaria. Gli Stati si sono fatti portavoce dell'esigenza di linee guida a livello di supervisione bancaria (I pilastro), a livello di risoluzione dell'intermediario in crisi (II pilastro), ed anche per quanto riguarda la garanzia dei depositi (III pilastro). Attuando una supervisione bancaria comune e meccanismi comuni di risoluzione delle crisi bancarie si può evitare l'insorgere di molti dissesti bancari e qualora questi sorgano, poiché inevitabili, si limitano gli effetti. Il problema che però permane è dovuto al III pilastro dell'Unione Bancaria, che riguarda proprio la tutela dei depositanti. Infatti come sappiamo non si è creato un sistema unico (l'idea di un progetto fu abbandonata in partenza), ma si è preferito propendere per

un'armonizzazione tra i vari sistemi di garanzia dei depositi degli Stati europei. Credo comunque che col tempo, si arriverà anche ad un sistema di garanzia sui depositi unico e comune, così come si è fatto per la supervisione e la risoluzione delle crisi bancarie, poiché solo con una disciplina unica si può assicurare che i Paesi non adottino linee d'azione differenti, e solo così si potrà raggiungere una reale e tanto auspicata Unione Bancaria Europea e una più forte identità europeista.

BIBLIOGRAFIA

- ANTONUCCI A., *Diritto delle banche*, Giuffrè Editore, Milano, 2012.
- ARGENTATI A., *Sistemi di garanzia dei depositi e crisi bancarie: c'è aiuto di Stato?* In “Mercato concorrenza regole”, 2015.
- BARBAGALLO C., “*L’Unione Bancaria Europea*”, Intervento, 2014.
- BOCCUZZI G., *Il sistema di garanzia dei depositi*, in *La nuova legge bancaria - commentario al t.u.b.*, FERRO LUZZI P., CASTALDI G., Giuffrè Editore, Milano, 1996.
- BOCCUZZI G., *La crisi dell’impresa bancaria - Profili economici e giuridici*, Giuffrè Editore, Milano, 1998.
- BONAFEDE A., “*Così cambierà il fondo di garanzia dei depositi*”, Articolo La Repubblica.it, 2014.
- BRESCIA MORRA C., *Il diritto delle banche. Le regole dell'attività*, il Mulino, 2012.
- CAPRIGLIONE F., CERCONE R., *Art.96 Soggetti aderenti e natura dei sistemi di garanzia*, in *Commentario al testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, a cura di CAPRIGLIONE F., Cedam, Padova, 2012.
- CERCONE R., *art.96-bis*, in *Commentario al T.U.B.*, a cura di CAPRIGLIONE F., Cedam, Padova, 2001.
- CERCONE R., *Il recepimento della direttiva CEE 94/19*, in *La nuova legge bancaria - commentario al t.u.b.*, a cura di FERRO LUZZI P., CASTALDI G., 1998, tomo IV.

- CERCONE R., *art. 96-bis Interventi*, in CAPRIGLIONE F., 2012.
- DIRETTIVA 1994/19/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 Maggio 1994, relativa ai sistemi di garanzia dei depositi.
- DIRETTIVA 2009/14/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 11 Marzo 2009, recante modifica della direttiva 94/19/CE relativa ai sistemi di garanzia dei depositi.
- DIRETTIVA 2014/49/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 Aprile 2014, relativa ai sistemi di garanzia dei depositi.
- FAZIO A., Intervento all'assemblea straordinaria del fondo interbancario di tutela dei depositi dell'11 Dicembre 1996, in Documenti, Banca d'Italia, n.551, Dicembre 1996.
- *Federation bancaire de l'union europeenne, deposit-guarantee schemes of commercial banks in EEA and EFTA countries, the Unites States of America, Japan and Canada*, Agosto 1997.
- GANIGIAN C., “*Un nuovo passo verso l'Unione bancaria europea: la Direttiva 2014/49/UE*”, in rivista “Diritto delle banche e del mercato finanziario”, 2014.
- JEANTIN M., *Prevenzione e risoluzione delle crisi bancarie in Francia*, in Banche in crisi.
- MACCARONE S., “*I fondi di garanzia dei depositanti*”, in rivista “Diritto delle banche e del mercato finanziario”, 2013.
- MACCARONE S., “*Il ruolo e l'ambito di intervento dei fondi di risoluzione e dei DGS nelle crisi bancarie*”, Intervento, 2015.
- MECATTI I., *Art.96 Soggetti aderenti e natura dei sistemi di garanzia*, in *Commentario al T.U.B.*, a cura di PORZIO M., Giuffrè Editore, Milano, 2010.

- MORETTI R., DE LISA R., DE CESARE M., PLUCHINO F., “*La gestione delle crisi delle banche e i ruoli dei fondi di garanzia: casistica europea e inquadramento degli interventi di sostegno del FITD*”, 2014.
- NASTASI V., *Crisi bancarie e tutela dei depositanti*, Il Mulino, Bologna, 1998.
- PISTELLI F., “*I sistemi nazionali di assicurazione dei depositi*”, Monografia, 1999.

SITI CONSULTATI

Banca d'Italia: www.bancaditalia.it.

Banken Verband (associazione federale banche tedesche private): www.bankenverband.de

Banque de France: www.banque-france.fr.

Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken (banche di credito cooperative tedesche): www.bvr.de.

Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands (associazione federale tedesca pubblica): www.voeb.de.

Central Bank of Ireland: www.centralbank.ie.

Federal Deposit Insurance Corporation: www.fdic.gov.

Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito: www.fgd.es.

Fondo di Garanzia dei Depositanti: www.fgd.bcc.it.

Fondo Interbancario di Tutela Depositi: www.fitd.it.

Fonds de Garantie des Dépôts et de Résolution: www.garantiedesdepots.fr.

Financial Services Compensation Scheme www.fscs.org.uk.

G.U. dell'Unione Europea: www.publications.europa.eu.

La Repubblica.it: www.repubblica.it.

Wall Street Italia: www.wallstreetitalia.com.

RINGRAZIAMENTI

Vorrei innanzitutto ringraziare la Professoressa Elisabetta Bani, la quale mi ha seguito e supportato per tutto il periodo di stesura dell'elaborato, indicandomi la strada giusta da percorrere.

Ringrazio i miei genitori che con il loro smisurato amore mi hanno sempre fatta sentire speciale e che hanno creduto in me anche quando non riuscivo a farlo io. Siete il mio rifugio sicuro da tutte le brutture della vita.

Ringrazio Antonio, sei il fratello maggiore che tutti vorrebbero, sei e sarai sempre un esempio da raggiungere. Sono fiera di te!

Ringrazio mia sorella Alda, per avermi seguita e aiutata a crescere nei primi anni lontana da casa; ti ammirerò sempre per la tua pazienza e l'amore che metti in tutto ciò che fai. Anche se ogni tanto bisticciamo ti voglio un bene immenso.

Ringrazio i miei nonni per avermi insegnato cosa vuol dire il sacrificio e quali sono le cose importanti della vita, mi mancate!

Ringrazio tutto il resto della mia famiglia, i cugini e gli zii, soprattutto zia Sandra per avermi regalato il mio primo Codice Civile (è tutta colpa tua!). Inoltre vorrei ringraziare zia Lena per avermi fatto sentire meno la mancanza di casa con tutti i suoi pacchi pieni di manicaretti!

Ringrazio Pippi, la mia inseparabile ombra.

Ringrazio tutti gli amici che mi hanno aiutato, supportato e sopportato in questi lunghi anni, vi adoro.

Ringrazio tutte le persone che mi vogliono bene...ma soprattutto quelle che non me ne vogliono più, conoscervi mi ha fatto crescere e imparare a risollevarmi solo grazie a me stessa.

Ringrazio l'inventore della borsa dell'acqua calda..genio assoluto!

Ringrazio Pisa che con la sua vivacità e il suo calore mi ha fatto sentire meno lontana da casa.

Ringrazio la Ryanair, per avermi permesso di volare da chi amo nonostante fossi sempre al verde!

Infine ringrazio il mio Karim, conoscerti è stata l'esperienza più bella della mia vita; grazie per il tuo amore e per la tua comprensione, grazie per avermi guidata in questa tortuosa vita universitaria, ma soprattutto grazie per avermi reso la ragazza più felice del mondo chiedendomi di diventare tua moglie!